

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES	5
• <i>Audition de M. Jean Pisani-Ferry, commissaire général à la stratégie et à la prospective</i>	<i>5</i>
• <i>Désignations de rapporteurs.....</i>	<i>18</i>
• <i>Organismes extra parlementaires – Désignations</i>	<i>18</i>
• <i>Loi de finances pour 2016 – Désignation de rapporteurs pour avis.....</i>	<i>18</i>
• <i>Application des lois – Désignation de rapporteurs.....</i>	<i>19</i>
• <i>Audition de M. Phil Hogan, commissaire européen à l’agriculture et au développement rural</i>	<i>19</i>
COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE.....	21
• <i>Loi de finances pour 2016 - Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de la défense (sera publiée ultérieurement)</i>	<i>21</i>
• <i>Groupe de travail sur « les conséquences géostratégiques du dérèglement climatique » - Examen du rapport d’information.....</i>	<i>21</i>
• <i>Groupe de travail sur « les relations avec la Russie : comment sortir de l’impasse ? » - Examen du rapport d’information (sera publié ultérieurement).....</i>	<i>34</i>
• <i>Groupe de travail sur « l’Iran : le renouveau d’une puissance régionale ? » - Examen du rapport d’information</i>	<i>34</i>
• <i>Ratification du protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac – Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	<i>45</i>
• <i>Approbation de l’accord relatif aux mesures du ressort de l’Etat du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée – Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	<i>49</i>
• <i>Approbation de l’amendement à la convention sur l’accès à l’information, la participation du public au processus décisionnel et l’accès à la justice en matière d’environnement, pris par décision II/1 adoptée dans le cadre de la deuxième réunion des Parties à la convention – Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	<i>51</i>
COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....	53
• <i>Protection de l’enfant - Examen du rapport et du texte de la commission</i>	<i>53</i>
• <i>Modernisation de notre système de santé - Désignation des candidats appelés à faire partie de la commission mixte paritaire</i>	<i>71</i>

- *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 - Audition de MM. Jean-Louis Deroussen, président du conseil d'administration, et Daniel Lenoir, directeur général, de la caisse nationale d'allocations familiales* 71
- *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 - Audition de M. Christian Eckert, secrétaire d'État au budget*..... 76

COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION 89

- *Audition de Mme Sophie Béjean, présidente du comité pour la Stratégie nationale de l'enseignement supérieur (StraNES), et M. Bertrand Monthubert, rapporteur général, sur leur rapport « Pour une société apprenante »* 89
- *Audition de M. Michel Cosnard, candidat proposé aux fonctions de président du Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur*..... 99
- *Vote sur la proposition de nomination aux fonctions de président du Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur*..... 105
- *Dépouillement du scrutin sur la candidature de M. Michel Cosnard aux fonctions de président du Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur*..... 105

COMMISSION DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE 107

- *Consolider et clarifier l'organisation de la manutention dans les ports maritimes - Examen du rapport et du texte de la commission*..... 107
- *Communications diverses*..... 116
- *Audition de M. Philippe Van de Maele, candidat proposé aux fonctions de Président-directeur général de l'établissement public de Paris-Saclay*..... 116

COMMISSION DES FINANCES..... 123

- *Projet de loi de finances pour 2016- Audition de M. Michel Sapin, ministre des finances et des comptes publics, et de M. Christian Eckert, secrétaire d'État chargé du budget*..... 123
- *Questions diverses*..... 143
- *Loi de finances pour 2016 - Mission « Immigration, asile et intégration » - Examen du rapport de M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial*..... 143
- *Dépenses fiscales relatives à la préservation du patrimoine historique bâti - Contrôle budgétaire – Communication (sera publié ultérieurement)*..... 151
- *Moyens consacrés au renseignement au sein des programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale » - Contrôle budgétaire – Communication de M. Philippe Dominati, rapporteur spécial*..... 151
- *Nomination d'un rapporteur* 160

COMMISSION DES LOIS	161
• <i>Droit des étrangers en France – Examen des amendements au texte de la commission</i>	<i>161</i>
• <i>Nomination d'un rapporteur</i>	<i>175</i>
• <i>Droit des étrangers en France – Suite de l'examen des amendements au texte de la commission.....</i>	<i>175</i>
• <i>Dématérialisation du Journal officiel de la République française – Examen du rapport et des textes de la commission.....</i>	<i>190</i>
 COMMISSION SPÉCIALE CHARGÉE D'EXAMINER LA PROPOSITION DE LOI RENFORÇANT LA LUTTE CONTRE LE SYSTÈME PROSTITUTIONNEL	205
• <i>Renforcer la lutte contre le système prostitutionnel - Examen du rapport</i>	<i>205</i>
 COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE BILAN ET LE CONTRÔLE DE LA CRÉATION, DE L'ORGANISATION, DE L'ACTIVITÉ ET DE LA GESTION DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES	217
• <i>Audition de M. Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État, président de la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale relative à l'élection du Président de la République</i>	<i>217</i>
• <i>Audition de M. François Logerot, président, et de M. Régis Lambert, secrétaire général de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP)</i>	<i>230</i>
• <i>Audition de M. Didier Migaud, président du Haut conseil des finances publiques (HCFP).....</i>	<i>255</i>
• <i>Audition de Mme Christine Thin, présidente du commissariat aux comptes (H3C).....</i>	<i>268</i>
• <i>Audition de M. Christian Noyer, président de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (sera publiée ultérieurement).....</i>	<i>279</i>
 MISSION COMMUNE D'INFORMATION SUR LA COMMANDE PUBLIQUE	281
• <i>Examen du rapport d'information (sera publié ultérieurement).....</i>	<i>281</i>
 PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 12 OCTOBRE ET A VENIR	283

COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES

Mercredi 7 octobre 2015

- Présidence de M. Jean-Claude Lenoir, président -

Audition de M. Jean Pisani-Ferry, commissaire général à la stratégie et à la prospective

La réunion est ouverte à 9 h 30.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Nous avons le plaisir d'accueillir aujourd'hui M. Jean Pisani-Ferry, commissaire général à la stratégie et à la prospective depuis le 1^{er} mai 2013.

Je rappelle que France Stratégie est un organisme de réflexion, d'expertise et de concertation placé auprès du Premier ministre, qui se veut à la fois un outil de concertation au service du débat social et citoyen, et un outil de pilotage stratégique au service de l'exécutif. Vous êtes donc au cœur du travail de réflexion sur la stratégie de développement de notre pays, à la croisée des problématiques économiques, sociales et environnementales.

Monsieur le commissaire général, nous souhaiterions vous entendre sur certaines questions qui relèvent plus particulièrement du champ de compétence de notre commission :

– tout d'abord, le sujet de la réindustrialisation de la France. Quels sont les atouts et les handicaps du pays dans ce domaine. Le mouvement de désindustrialisation en cours depuis trente ans peut-il s'inverser ? Les politiques menées dans ce domaine par les pouvoirs publics depuis plusieurs années portent-elles des fruits ?

– ensuite, les perspectives de l'économie française à moyen-long terme : quel niveau de croissance alors que le Fonds monétaire international (FMI) prévoit désormais un taux de croissance d'1,5 % pour 2016 ? Quelles perspectives pour l'emploi ? Quels changements majeurs dans les modes de production, de distribution et de consommation ? Quelle place pour la France dans l'économie mondiale ? A-t-on une idée de ce que sera la France économique de 2020-2030 ?

M. Jean Pisani-Ferry, commissaire général à la stratégie et à la prospective. – Merci monsieur le Président. Comme vous l'avez dit, le Commissariat général à la stratégie et à la prospective, ou « France Stratégie » pour l'appeler par son nom d'usage qui a le mérite d'être plus ramassé, est un organisme de concertation et de réflexion qui a pour but de nourrir le débat mais qui est aussi au service des assemblées parlementaires ; c'est pourquoi je suis heureux et honoré d'être devant vous ce matin.

La désindustrialisation, c'est-à-dire la baisse de la part de l'industrie dans la valeur ajoutée ou dans l'emploi total, est un phénomène général qui touche toutes les économies, en particulier les économies avancées. Les causes en sont largement communes : la demande se tourne davantage vers les services sous l'effet de l'évolution démographique, de la hausse du revenu par habitant et de l'évolution des modes de vie ; les gains de productivité plus rapides dans l'industrie, phénomène séculaire, réduisent progressivement la part des emplois industriels ; enfin, une part du recul tient à des facteurs partiellement

« artificiels » liés à l'externalisation de certains services. Avec l'abandon du modèle d'entreprise intégrée, de nombreux services sont désormais confiés à des sous-traitants, ce qui a pour effet de faire passer un certain nombre d'activités, en comptabilité nationale, de la branche de l'industrie vers celle des services. Or, ce reclassement comptable ne correspond pas, en réalité, à une véritable désindustrialisation.

Si le phénomène est général, la tendance est néanmoins plus marquée en France : l'indice de la production industrielle est en deçà de son niveau de 2007 et proche du niveau d'il y a vingt ou vingt-cinq ans. Il s'agit là d'une stagnation prolongée, après la chute importante – de l'ordre de quinze points – que nous avons connue avant la crise financière. Dans le même temps, l'Allemagne a aussi connu une baisse de la part de l'industrie dans l'emploi total mais dans des proportions moindres : au cours des vingt dernières années, la baisse a atteint 5 points en France contre 3,5 en Allemagne mais en partant d'un niveau nettement plus élevé, de l'ordre de 17 % à 18 % de l'emploi total. Quant à la part de l'industrie dans la valeur ajoutée, elle est stable en Allemagne mais déclinante en France. On observe ainsi une concentration de l'activité industrielle dans la zone euro qui bénéficie tout particulièrement à l'Allemagne. Toujours par comparaison, la tendance française est assez proche de ce que l'on constate aux États-Unis, encore que l'évolution récente de l'industrie américaine soit un peu plus favorable sous l'effet, notamment, de la disponibilité d'une énergie à bas coût.

Si la baisse de la part de l'industrie française a été marquée au cours de la décennie 2000, on observe depuis 2010 une certaine stabilisation. Des efforts de redressement ont été engagés au cours du quinquennat précédent et poursuivis au cours du quinquennat actuel, qu'il s'agisse de la mise en œuvre du crédit d'impôt recherche (CIR), des efforts d'organisation au travers du Conseil national de l'industrie, du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) ou du plan industriel. Mais la raison de la spécificité française en la matière, c'est évidemment la compétitivité.

Ce phénomène est-il inquiétant ? Je n'ai pas la religion de l'industrie, c'est-à-dire que je ne crois pas que la production de biens industriels soit, par nature, préférable à la production de services. Néanmoins, l'industrie reste un secteur décisif pour nos exportations ; c'est aussi un secteur d'innovations à l'origine de gains de productivité et facteur de progrès pour l'ensemble de l'économie. Or, notre industrie est aujourd'hui menacée par une sorte d'« effet de seuil » : à force de reculer, c'est le tissu d'entreprises spécialisées, de sous-traitants et plus généralement de compétences qui disparaît. Une fois passé sous un seuil critique, il sera difficile de revenir en arrière, ne serait-ce qu'en termes de formation, le risque de désaffectation pour les métiers industriels étant réel. Au total, il s'agit donc d'une situation inquiétante sur laquelle il nous faut agir.

Il est particulièrement bienvenu que le thème de la compétitivité figure désormais au cœur du débat public. La compétitivité revêt plusieurs dimensions : pour la mesurer, le solde extérieur ne constitue pas nécessairement un bon indicateur – il n'est qu'à voir le cas de l'Espagne dont le passage d'un déficit courant de dix points à un excédent est largement dû à une forte compression de la demande intérieure. À cet égard, l'évolution des parts de marché à l'international est un meilleur indicateur lorsqu'on l'apprécie au regard des performances des autres économies avancées, dès lors que leur part de marché globale baisse inévitablement au profit des économies émergentes.

La compétitivité coût et la compétitivité hors coût sont par ailleurs très fortement liées. En la matière, l'Allemagne fait figure de modèle puisque ses positions dominantes sur

de nombreux biens manufacturés lui permettent d'imposer ses prix. C'est aussi le cas en France mais dans un nombre beaucoup plus restreint de secteurs. Il faut donc faire en sorte de renforcer la singularité de nos produits. En effet, lorsqu'une entreprise a une rentabilité insuffisante, elle n'est pas en position de créer, d'innover ; sa gamme de produits est alors davantage concurrencée sur les prix, sa capacité à innover réduite d'autant et ainsi de suite. C'est ce cercle vicieux que l'on observe dans un certain nombre de secteurs industriels.

Lorsque l'on cherche à expliquer notre déficit de compétitivité, on pense immédiatement aux différences de coûts salariaux. Cette analyse est en fait trop étroite car le coût d'un produit industriel résulte aussi d'autres facteurs : coût des matières premières, valeur ajoutée ou encore coût des intrants que sont les services fournis à l'industrie. Or, si les coûts salariaux dans l'industrie manufacturière sont aujourd'hui au même niveau en Allemagne et en France, le coût des intrants en France est nettement plus élevé, qu'il s'agisse des services les plus basiques, tels que le nettoyage des locaux, aux services à plus forte valeur ajoutée, tels que les services comptables. Ce renchérissement des coûts ne vient donc pas de l'industrie elle-même mais de son environnement économique. S'y ajoutent un prix du foncier élevé ainsi que des prix de l'énergie qui, s'ils nous ont longtemps été plus favorables, le sont moins désormais. Sur ce dernier point, la transition énergétique allemande a certes augmenté fortement les prix de l'énergie dans le pays mais les surcoûts y sont essentiellement payés par les ménages, ce qui a permis de préserver l'industrie.

La distribution des salaires dans l'industrie diffère aussi sensiblement entre l'Allemagne et la France : les salariés allemands très qualifiés, à l'origine de la compétitivité hors coût, y sont mieux payés que leurs homologues français ; à l'inverse, les salariés peu qualifiés sont moins bien rémunérés que chez nous. En outre, les salaires relatifs entre l'industrie et les autres secteurs sont à l'avantage du secteur industriel en Allemagne alors que c'est l'inverse en France.

Aussi notre analyse nous conduit-elle à mettre l'accent sur la distinction entre les secteurs potentiellement exportateurs, qu'il faut encourager, et les secteurs non exportateurs que nous avons sans doute trop privilégiés alors qu'il s'agit d'activités moins risquées, moins sujettes à des mutations technologiques, où la concurrence est moins vive et où, par conséquent, les marges sont spontanément plus favorables. À l'opposé, pour développer les secteurs exportateurs, où la bataille est plus rude et où les risques sont plus grands, il faut favoriser l'allocation du travail et du capital dans ces secteurs en les rendant plus attractifs. C'est pourquoi nous pensons qu'il faut opérer ce rééquilibrage entre secteurs exportateurs et non exportateurs.

Se pose aussi la question du socle de compétitivité de notre économie. À vrai dire, je serais très surpris si l'on parvenait à revenir au niveau de part de l'industrie dans la valeur et dans l'emploi d'il y a vingt ans, ni même à retrouver le même ratio qu'en Allemagne aujourd'hui. Il ne faut pas se nourrir d'illusions. En revanche, il est indispensable de réfléchir à un élargissement de notre socle de compétitivité ; je pense en particulier à des services qui n'étaient traditionnellement pas exportables mais qui, sous l'effet des bouleversements technologiques, le deviennent, y compris dans les secteurs de la santé ou de l'éducation. Il ne faut pas raisonner simplement sur l'industrie ou sur l'agro-alimentaire.

S'agissant du CICE, j'ai été chargé de présider le comité de suivi prévu par la loi et composé de partenaires sociaux, de représentants de l'administration ainsi que de quatre parlementaires – deux députés et deux sénateurs, de la majorité et de l'opposition. Nous avons remis en septembre notre troisième rapport avec pour ambition de nourrir la réflexion sur

l'évolution du dispositif et de fournir des éléments factuels. Simplement, nous sommes aujourd'hui encore tributaires des données : or, les informations individuelles sur les entreprises pour l'année 2013, première année d'application du CICE, ne seront disponibles que l'an prochain. À défaut, nous avons donc conduit des enquêtes sur les intentions des chefs d'entreprises et sur la façon dont ils s'approprient le dispositif mais il ne s'agit encore que d'éléments très partiels et non de faits.

En matière de perspectives de croissance, le FMI vient de publier, comme vous l'avez rappelé monsieur le Président, ses prévisions. Encore une fois, la croissance mondiale déçoit en raison du ralentissement observé dans les économies émergentes, notamment en Amérique latine, avec un Brésil en récession, ou en Russie. Or, la contribution des pays émergents à la croissance mondiale n'a cessé d'augmenter au point d'en être devenu le moteur principal : dans les années 1990, les économies avancées représentaient la moitié de la croissance mondiale et les économies émergentes l'autre moitié ; entre 2000 et 2007, les premières n'en représentaient plus qu'un tiers et les secondes les deux tiers ; entre 2012 et 2015, une fois passé le choc lié à la crise financière, les pays émergents sont désormais à l'origine de 80 % de la croissance mondiale. Pourquoi ce moteur s'essouffle-t-il ? Alors que les gains de productivité, le développement du commerce mondial et l'ouverture des chaînes de valeur internationale avaient tiré leur croissance dans les dernières décennies, ces différents facteurs s'épuisent : le commerce mondial croît moins rapidement, les phénomènes de redistribution des chaînes de valeur ont probablement atteint un « plateau » et les gains de productivité ralentissent. L'attention se porte tout particulièrement sur la Chine pour laquelle le FMI prévoit encore 6,8 % de croissance, ce qui est encore relativement optimiste bien que le gouvernement chinois tente par tous les moyens, y compris les plus artificiels, de retarder un ralentissement qui semble pourtant structurel.

Jusqu'à présent, la France bénéficie des effets positifs liés à la baisse du prix du pétrole et des matières premières mais subira aussi le contrecoup du ralentissement de la croissance mondiale.

S'agissant des économies avancées et de l'évolution de leurs gains de productivité, personne ne comprend aujourd'hui véritablement ce qui se passe. Ces économies ont connu un ralentissement assez général, bien que d'inégale intensité, de leurs gains de productivité qui a commencé, aux États-Unis, dès avant le choc de 2008 après la grande vague de productivité des années 2000 à 2005. Après 2008, on observe des évolutions très curieuses : au Royaume-Uni, la croissance crée beaucoup d'emplois mais pas de gains de productivité ; en Espagne, le secteur de la construction s'est effondré donc les gains ont été mécaniquement importants ; aux États-Unis, en Allemagne et en France, les gains de productivité sont limités, ce qui est paradoxal dès lors que l'on assiste dans le même temps à l'apparition de nouveaux services et à une vague de progrès technologiques qui devraient logiquement se traduire par des destructions d'emplois et des gains de productivité importants. Il est possible que la difficulté à expliquer ce paradoxe résulte de problèmes de mesure de la productivité ; l'OCDE défend quant à elle la thèse d'un ralentissement de la diffusion des innovations dans l'économie, les entreprises leaders faisant toujours des gains importants de productivité mais l'écart avec les autres ayant tendance à s'accroître.

C'est pourquoi les prévisions de croissance doivent être considérées avec prudence. Elles s'appuient sur les tendances récentes observées pour les gains de productivité, qui sont faibles, mais qui comportent une marge d'incertitude forte, à la hausse comme à la baisse. Sur un certain nombre de questions, comme celle de la détermination du potentiel de

croissance à moyen terme ou du seuil à partir duquel la croissance économique crée de l'emploi, nous n'avons pas de certitudes robustes.

Quelques mots pour finir sur l'économie française. En se basant sur les derniers chiffres trimestriels disponibles, on observe, sur un an, une accélération de la croissance, qui atteint 1% cette année. C'est mieux que lors des années précédentes, mais cela reste inférieur à la croissance observée dans les pays voisins. Et est-il insuffisant ? Après des années de stagnation, parvenir à 1 ou 1,5 % de croissance est appréciable. Toutefois, nous connaissons un niveau de chômage encore important et la croissance reste encore trop faible au regard d'un tel niveau.

Mme Élisabeth Lamure. – Je souhaiterais revenir sur la mesure de l'impact du CICE. Vous avez souligné qu'elle est encore embryonnaire, bien que nous arrivions au terme de la troisième année de la mise en œuvre du dispositif, car on ne dispose pas encore des données individuelles qui permettraient une évaluation complète et rigoureuse. Compte tenu des sommes en jeu, de l'ordre de 12 à 13 milliards d'euros par an, nous avons cependant besoin de connaître les tendances rapidement. Les entreprises utilisent-elles ces sommes pour investir, embaucher ou pour renforcer leurs marges ? Sans attendre encore plusieurs années une évaluation complète, je peux déjà indiquer que nous remontent des chefs d'entreprises certaines doléances concernant la lourdeur administrative du dispositif, ainsi que le sentiment d'une duperie, dans la mesure où les sommes reçues au titre du CICE sont en quelque sorte reprises par l'État par le biais d'autres dispositifs –je pense notamment à la taxe additionnelle à l'impôt sur les sociétés. Donc les entreprises nous disent qu'il aurait été plus simple de baisser les charges.

Je souhaite aussi revenir sur la notion de seuil critique que vous avez utilisée concernant la désindustrialisation. Parmi les compétences dont l'absence ou l'insuffisance rend la poursuite d'une activité industrielle impossible, il y a bien sûr la qualification de la main-d'œuvre. Il faut un vivier de jeunes formés aux métiers de l'industrie pour que des industriels s'installent ou restent en France. Or, comme l'a rappelé une table-ronde récente organisée par la délégation aux entreprises du Sénat, la France souffre d'un déficit dans le domaine de l'apprentissage, singulièrement dans les métiers qui intéressent l'industrie. Selon l'économiste Bertrand Martinot, il y a ce qu'on pourrait appeler une règle des « trois » : il y a trois fois plus d'apprentis en France en Allemagne ; le coût par apprenti est trois fois plus élevé chez nous que chez notre voisin d'outre-Rhin et il y a trois fois plus de jeunes au chômage en France qu'en Allemagne. Le développement de l'apprentissage me paraît donc constituer un enjeu stratégique. Est-ce un sujet dont France stratégie est saisie ?

M. Franck Montaugé. – Dans une interview désormais ancienne, vous faisiez remarquer que si 60 % de la création de richesses se fait dans les métropoles, les territoires hors métropole représentent néanmoins une part importante de la production nationale. Parmi des exemples d'organisation économique possibles pour les territoires, vous citiez le cas de l'aéronautique où les donneurs d'ordre travaillent avec des sous-traitants répartis sur le territoire hors-métropoles. Cette organisation territoriale de la production est-elle encore pertinente ? Quelle est la vision de France stratégie concernant les territoires ruraux et hyper ruraux ?

Concernant l'impact sur l'emploi des technologies émergentes, je pense à la numérisation, à la robotisation, à l'intelligence artificielle, certains spécialistes anticipent la disparition de millions d'emplois. Quelles préconisations faites-vous pour appréhender ces transformations ?

Concernant la mesure de la richesse, votre haut-commissariat préconise de recourir à un tableau de bord comprenant dix indicateurs pour compléter la mesure du PIB. Comment faire pour que ces indicateurs deviennent des outils incontournables de pilotage de l'action économique et sociale.

M. Martial Bourquin. – Je souhaite revenir sur la tonalité pessimiste de vos propos concernant l'avenir industriel de la France. Je suis convaincu que notre avenir est lié à notre industrie. Considérez que les pays qui ont le mieux surmonté la crise financière de 2007-2008 sont ceux qui avaient un socle industriel solide. Il faut miser sur les industries de l'avenir bien sûr, investir sur les secteurs industriels moteurs. L'effort d'investissement dans ce domaine doit être une priorité absolue. Pensez-vous que le CICE devrait être fléché sur cet effort d'investissement justement ?

S'agissant des PME, pensez-vous que notre politique est assez marquée ? Les grands groupes, de plus en plus présents sur les marchés émergents, suppriment de nombreux emplois chez nous, alors que les PME, qui sont les principales créatrices d'emplois, rencontrent des problèmes structurels. Comment aller plus loin pour soutenir le développement de ces entreprises ?

Enfin, sur les entreprises innovantes, en faisons-nous assez ?

M. Daniel Gremillet. – Comme mon collègue, je regrette de ne pas percevoir dans vos propos le caractère d'absolue nécessité de la reconquête industrielle.

Concernant la formation, je rejoins les interrogations d'Élisabeth Lamure. Comment donner l'envie aux jeunes de se tourner vers les formations industrielles ?

Je voudrais également vous interroger sur l'assise territoriale de la compétitivité. Il n'y a pas d'entreprise durablement compétitive qui ne s'appuie sur la compétitivité d'un territoire, car ses propres performances dépendent de la disponibilité d'une main-d'œuvre qualifiée et efficace, d'infrastructures collectives de transport ou d'énergie, etc. Prenez-vous en compte cet enjeu ?

Enfin, pourriez-vous nous parler de la relocalisation. Y a-t-il une tendance de fond à la relocalisation au-delà de quelques exemples de réussites mis en avant par les médias ? A-t-on des données sur la question ?

Mme Annie Guillemot. – Concernant la réduction des dépenses publiques, le programme de stabilité 2014-2017 prévoit une baisse des dépenses publiques de trois points de PIB sur la période. Dans une récente étude, vous avez indiqué qu'il est préférable, pour réduire les dépenses publiques, de faire des arbitrages stratégiques plutôt que d'utiliser la technique du rabet, c'est-à-dire d'opérer une baisse uniforme des dépenses. Quels seraient selon vous ces choix stratégiques ?

Concernant la mesure de la qualité de la croissance, vous avez défini un tableau de bord de dix indicateurs. Comment va-t-il être utilisé ?

M. Gérard Bailly. – Je n'ai pas senti dans vos propos que la priorité industrielle était un credo. Or, le dynamisme économique repose sur la production matérielle. Permettez que je prenne l'exemple de Morez. Trois mille emplois dans la lunetterie il y a quelques années, à peine mille à mille cinq cents aujourd'hui. Derrière, c'est triste... Donc il faut sauvegarder tous les secteurs d'activité. Même la transformation de nos produits se fait de

plus en plus souvent dans les pays voisins. Abattoirs, meunerie, transformation du bois dont nous sommes de gros producteurs : toutes ces activités partent de plus en plus souvent à l'étranger. Est-ce cela la France de demain ?

M. Roland Courteau. – Ma première question porte sur le CICE : à défaut d'évaluation complète, dispose-t-on de tendances concernant son utilisation par les entreprises ? Y a-t-il des différences sectorielles ? Stimule-t-il le développement des exportations ?

Concernant le domaine de l'énergie, vous avez récemment parlé de crise de l'énergie en Europe et soulevé le problème posé par l'absence d'une politique européenne de l'énergie commune. Quelles sont les voies pour sortir de cette crise et avancer vers une politique de l'énergie intégrée ?

M. Joël Labbé. – Je suis saisi de vertige devant les perspectives qui attendent notre économie. La contrainte de compétitivité pousse au développement de l'innovation, de l'automatisation, de la robotisation non seulement en agriculture, mais plus largement dans toute l'économie. Le secteur agricole perd vingt mille emplois par an. Une étude menée par l'Université d'Oxford estime que 42 % des emplois français sont soumis à une probabilité forte d'automatisation. Les robots de nouvelle génération pourraient traiter 25 % des tâches automatisables d'ici 2025, ce qui engendrerait la perte de trois millions d'emplois à cet horizon. Comment répondre à cette problématique ?

M. Jean-Pierre Bosino. – Monsieur Pisani-Ferry, comme plusieurs de mes collègues, j'ai ressenti dans votre intervention devant la commission un certain pessimisme par rapport à l'industrie, que je ne partage pas : c'est toujours la production de biens qui crée de la richesse. Mais nous payons aujourd'hui les choix du passé, lorsque l'on nous a expliqué que notre pays n'était plus destiné à l'industrie et qu'il devait se concentrer sur le tourisme, les services et la finance ; on en constate aujourd'hui les dégâts, car ce faisant, on a encouragé le départ de notre industrie vers d'autres lieux où les coûts de main d'œuvre étaient les moins élevés.

On ne peut que déplorer que la seule réflexion qui soit menée depuis plusieurs dizaines d'années porte sur le coût du travail. Or, la part des salaires et des cotisations sociales, qui était de 74 % en 1982, est tombée à 60 % aujourd'hui, la différence ayant été répercutée sur les profits. Ne faut-il pas mener une réflexion sur les autres moyens d'aider l'industrie, notamment en facilitant son financement ? Il faut s'interroger sur le rôle des banques, qui doivent aider les PME à financer les achats de machines qui vont ensuite leur permettre de créer des emplois. Y a-t-il une réflexion actuelle sur la capacité de consommer des gens ? La question se pose en France comme à l'étranger.

Par ailleurs, l'industrie évolue évidemment en permanence et l'on ne saurait prôner un retour à l'industrie du passé. Mais n'y a-t-il pas une réflexion à mener sur les gisements d'emplois liés à la transition énergétique et la lutte contre le réchauffement climatique, notamment dans les secteurs du bâtiment et des transports ?

M. Philippe Leroy. – Je rejoins ce qui a été dit précédemment par mes collègues : le sentiment que nous partageons est que le constat que vous nous proposez est celui d'une société « peace and love ». Je ne conteste pas la pertinence de votre analyse sur la compétitivité et la croissance, mais il n'y a, dans votre présentation, rien qui peut nous permettre d'agir. Cela est décourageant pour dresser des perspectives. Alors, faites-nous part

de votre avis d'expert sur les trois ou quatre axes stratégiques que vous proposez aux politiques pour prendre les décisions les plus pertinentes.

Mme Valérie Létard. – Je suis sur la même tonalité que mon collègue : les élus des territoires que nous sommes sont résolument optimistes et déterminés à accompagner une évolution industrielle qui doit être soutenue et défendue, plutôt que de renoncer purement et simplement à la réindustrialisation de notre pays. Nous avons conscience que l'industrie de demain ne ressemblera pas à celle d'hier, mais la France, comme tous les pays qui ont l'intention de rester des grands pays en matière économique, doit se poser la question de savoir quelle sera demain son industrie.

Dans le Nord, l'industrie est certes beaucoup plus présente que dans d'autres territoires de métropole ; mais l'avenir de l'industrie s'y pose aussi. Prenez l'exemple de l'entreprise Vallourec, qui fournit des biens pour un secteur en difficulté, l'industrie pétrolière, et qui de ce fait risque de voir son périmètre d'activité décliner : cette entreprise compte 1 000 emplois, mais fait également appel à un réseau de 250 PME sous-traitantes ou qui lui fournissent des services. Dire que l'industrie n'a plus sa place dans notre pays, c'est mettre en péril un pan significatif de notre économie. Si l'activité de production actuelle ne pourra sans doute pas se maintenir dans les mêmes conditions, eu égard aux coûts de production dans d'autres pays, on voit bien malgré tout que les enjeux environnementaux, la réalité climatique, notamment discutés dans le cadre de la COP 21, vont conduire à remettre à l'ordre du jour l'idée que le lieu de production doit être proche du lieu de consommation.

Dans ce cadre, l'idée d'une taxe carbone est-elle définitivement abandonnée ? Aujourd'hui, on abandonne peu à peu notre filière acier : doit-on l'abandonner totalement ou au contraire conserver un socle minimum de notre tissu industriel et de nos outils de production sur le territoire national, quitte à le restructurer afin de le rendre plus compétitif et mutualisé, pour conserver une capacité à produire et notre ingénierie ? A force de fermer nos aciéries, on risque de perdre totalement nos capacités en matière de recherche et d'innovation, alors que nous en aurons sans doute besoin à l'avenir. C'est peut-être difficile d'assurer aujourd'hui ce socle minimum, mais il ne faut pas capituler. Alors, comment garder une industrie axée sur des niches à forte valeur ajoutée, qui permettront de conserver notre savoir-faire et notre excellence nationale sur des domaines fondamentaux ?

M. Alain Bertrand. – J'ai eu l'occasion d'assister à l'une de vos interventions antérieures, M. Pisani-Ferry, au cours de laquelle vous indiquiez que le seul avenir était dans les métropoles et les concentrations urbaines ; cela m'avait semblé, à l'époque, très éloigné de la réalité. Je serai donc heureux aujourd'hui d'entendre votre réponse aux interrogations soulevées par notre collègue M. Montaugé sur l'avenir industriel des territoires ruraux.

Je reconnais, comme mes collègues, la qualité de votre expertise, mais nous sommes très demandeurs des pistes d'évolution que vous pourriez suggérer, étant entendu que des mesures ont déjà été prises en la matière, comme le CICE. Votre travail d'expertise doit vous conduire à préconiser des pistes d'évolution dont, le cas échéant, nous serons les relais au plan politique.

Nous avons abandonné certaines productions parce qu'à un moment donné, les produits français étaient plus chers que les produits importés. C'est le cas, par exemple, des cannes à pêche : nous avons abandonné ce marché il y a environ 25 ans car des produits importés moins chers étaient disponibles ; mais aujourd'hui, ces produits étrangers sont devenus eux-mêmes très coûteux. Or, il y a certainement une place en France pour des

industries qui produiraient des produits de même qualité et au même prix, et qui trouveront sans difficulté une clientèle.

M. Yannick Vaugrenard. – Les rôles de l'expert et du politique sont évidemment différents : il appartient aux politiques de prendre des décisions, dans l'intérêt général de la nation, mais il est indispensable que les experts formulent des orientations qui sont autant d'outils d'aide à la décision stratégique.

Lorsque l'on regarde la situation de la France, il ne faut pas oublier que nous avons une évolution démographique favorable à moyen terme, mais qui peut être pénalisante à court terme. Ainsi, dans notre pays, le taux de chômage baisse moins, pour cette raison, que dans d'autres pays comme l'Allemagne, qui ne connaît pas la même situation démographique. Il faut donc en tenir compte dans l'analyse afin que celle-ci soit pleinement objective.

Dans le domaine de l'industrie, le principe de confiance est fondamental. Dans la région de Saint-Nazaire, par exemple, l'on a des entreprises tournées vers l'avenir, notamment dans les domaines de la construction navale ou de l'aéronautique. Ces entreprises, pour être performantes, doivent toujours anticiper par rapport aux productions étrangères, et seuls la formation et les investissements dans des produits nouveaux à forte valeur ajoutée peuvent permettre une telle anticipation. Mais pour cela, il faut croire en l'industrie et communiquer auprès des jeunes pour leur faire prendre conscience que l'industrie n'est plus ce qu'elle était il y a cinquante ans.

En outre, dans notre pays, entre 80 et 90 % des emplois proviennent des PME, PMI et des ETI. Il faut un « big bang stratégique » en faveur de ces entreprises, associant les banques et les collectivités territoriales, afin de faciliter leur trésorerie. Elles rencontrent en effet aujourd'hui trop de difficultés à obtenir des financements, alors même que leurs carnets de commande sont remplis.

M. Alain Chatillon. – Je ne peux que marquer mon accord avec la vision qu'ont mes collègues du monde de l'entreprise et de l'industrie.

S'agissant de la question de l'égalité des salaires entre la France et l'Allemagne, nous avons constaté dans le cadre de nos travaux d'information antérieurs, que l'on se situait à une moyenne de 30 € de l'heure dans les deux pays. Mais ce qu'il faut rappeler, c'est que les charges sur les salaires y sont complètement différentes et qu'il existe un écart très important avec l'Allemagne, ce qui explique que les ETI allemandes ont trois fois plus de marge que les ETI françaises et que les PME françaises ont quatre fois moins de marge que les PME allemandes. Il y a également un fort différentiel de fiscalité : les PME ont une fiscalité disproportionnée par rapport à celle des grands groupes, qui peuvent défiscaliser à l'étranger. Il faut mettre un terme à cette inégalité flagrante, et il est regrettable que vous ne l'ayez pas souligné dans votre intervention.

Les contraintes réglementaires qui pèsent sur les entreprises sont également un frein très important à leur développement. La réglementation sur le pyrèthre en est un exemple parmi d'autres : les entreprises qui produisent des insecticides à base de pyrèthre sont entravées dans leur développement par des règles mises en place afin de lutter contre des produits originaires des États-Unis. De même, les entreprises de meunerie doivent supporter un versement de 15,5 € par tonne au profit de la mutualité sociale agricole, alors que les farines provenant d'entreprises implantées en Allemagne et en Espagne, qui représentent 40 % du marché français, n'y sont pas soumises. Ainsi, 250 moulins ont dû arrêter leur

activité dans les six dernières années. Il faut sauver les PME qui valorisent notamment le patrimoine agricole français.

Compte tenu de la mission de France Stratégie en matière de prospective, des liens sont-ils établis avec le commissariat général à l'investissement, qui gère les 36 milliards d'euros d'investissements d'avenir ?

S'agissant des exportations des produits agricoles et agro-alimentaires, je rappelle qu'il y a six ans, les gains que nous avons dans ce secteur s'élevaient à 12 milliards d'euros ; désormais, ces gains se montent seulement à 9,2 milliards d'euros. Par ailleurs, on comptait 5,2 millions d'emplois industriels en 1980 et aujourd'hui 2,2 millions. Ces chiffres sont inquiétants et devraient vous inquiéter.

M. Michel Houel. – Appliquons enfin les bons remèdes ! La bonne solution, ce ne sont pas les aides d'État, les aides financières aux entreprises : les chefs d'entreprises n'ont pas besoin d'être assistés. Il faut au contraire alléger le coût du travail, mettre fin aux seuils, permettre au chef d'entreprise d'embaucher ou de débaucher selon son activité. Il faut être réaliste et donner au chef d'entreprise la possibilité de remplir sa fonction : gagner de l'argent pour investir et embaucher. C'est à contrecœur qu'un chef d'entreprise doit débaucher.

Il faut tout remettre à plat et faire de véritables propositions : nous avons la chance d'avoir des PME exceptionnelles, des employés très qualifiés, il faut les soutenir par les bonnes mesures, pour que la France ne perde pas tout ce potentiel.

Mme Sophie Primas. – Je refuse également tout pessimisme par rapport à la situation actuelle. L'industrie se transforme et l'on a parfois la nostalgie de l'industrie lourde, qui employait de nombreux salariés peu qualifiés. Aujourd'hui, nous avons une industrie de pointe, qui emploie des personnes très qualifiées, quoique peut-être pas aussi bien rémunérées qu'en Allemagne. Et je ne regrette pas, contrairement à certains de nos collègues, les industries d'antan, par exemple dans les usines Renault, où les ouvriers travaillaient à la chaîne dans des conditions particulièrement pénibles. La robotisation a grandement amélioré la qualité du travail, et il est encore nécessaire que des employés, désormais plus qualifiés, soient présents aux côtés des machines robotisées.

Aussi, avez-vous examiné la capacité de la France à former des employés susceptibles d'être embauchés dans des industries de pointe ?

Mme Dominique Estrosi Sassone. – Vous n'avez pas évoqué, dans votre présentation, l'économie participative ainsi que le rôle des start up. Quelle est l'apport de ces secteurs sur la compétitivité de notre économie ?

M. Jean-Claude Lenoir, président. – L'aménagement du territoire est aujourd'hui en souffrance. On assiste en effet au départ de nombreuses entreprises installées dans des zones rurales pour s'établir dans les agglomérations et les zones urbanisées. Cette situation de concentration géographique est propre à notre pays ; l'Allemagne et l'Italie du nord comportent un tissu industriel beaucoup plus diffus, et de nombreuses entreprises, parfois de 200 à 300 salariés, restent présentes dans la moyenne montagne. Comment enrayer ce phénomène ?

Il existe également un problème d'acceptation sociale de la production industrielle. Dans le secteur de l'énergie, on saborde volontairement notre industrie nucléaire

et dans le même temps, on refuse systématiquement toute recherche pour l'extraction du gaz de schiste. Or, dans d'autres pays, comme aux États-Unis et en Australie, où une délégation de la commission s'est rendue il y a quelques semaines, l'utilisation d'autres sources d'énergie fossile, comme le gaz de schiste et le gaz de houille, est en train de bouleverser la donne. Et la baisse du prix du pétrole provient en grande partie de ces nouvelles ressources. Aujourd'hui, l'on assiste dans notre pays à des situations de blocage compte tenu de l'existence d'opposants résolus à des projets pourtant susceptibles de favoriser l'essor économique et de créer des emplois.

M. Jean Pisani-Ferry, commissaire général à la stratégie et à la prospective. – je remercie les membres de la commission pour l'intérêt qu'ils portent à ces sujets, pour leurs réactions et leur franchise.

S'agissant du pessimisme industriel, quand on vous dépeint la réalité, certains d'entre vous me disent que ce n'est pas celle-là et que je devrais reconnaître qu'elle est différente. Or, j'ajoute en complément de ce que j'ai précédemment dit que les classements internationaux montrent que nous sommes en queue de peloton des pays de l'OCDE, après la Pologne. Notre appareil de formation professionnelle ne fonctionne pas bien. Nous avons des problèmes de formation initiale, de formation professionnelle. C'est un handicap pour les entreprises ! J'invite ceux qui disent que nombre de PME sont potentiellement brillantes à regarder le taux d'équipement en robots de l'industrie, ils verront que celui-ci est inférieur à celui de l'Allemagne. Nous avons un handicap du point de vue des outils de la compétitivité. De même, regardez notre indice de production industrielle, il est 15 points en dessous du niveau de 2007 !

Je partage votre souhait de ne pas faire de pessimisme industriel, mais la lucidité sur la situation industrielle est nécessaire. Le constat reste très inquiétant. Je n'ai pas dit que l'industrie n'avait pas d'avenir, mais qu'on ne pourra pas uniquement compter sur elle pour redresser nos performances en matière de commerce international. Il faut élargir le socle de compétitivité. Faut-il négliger le tourisme, les services ? La réponse est non.

Nous avons fait des choix sur lesquels il convient de s'interroger. Ainsi, nous avons refusé les délocalisations contrairement à l'Allemagne qui a choisi de délocaliser les activités dans lesquelles elle n'avait pas d'avantages afin de se concentrer sur les secteurs dans lesquels elle est la meilleure. Les grands groupes français ont quant à eux investi dans des chaînes complètes de production dans d'autres pays. Nous avons nécessairement affaibli notre industrie.

Certains insistent sur la nécessité de faire vivre le tissu de PME. Cela signifie qu'il faut accepter que certaines PME meurent et d'autres vivent. Autant nous avons besoin d'une politique de la croissance des entreprises, autant une politique spécifique pour les entreprises d'une certaine taille est une erreur.

Les secteurs exportateurs ont été objectivement défavorisés par rapport aux secteurs tournés vers les marchés intérieurs. Si on compare les évolutions de salaires, de prix, de la rentabilité, les secteurs porteurs de développement international ont été défavorisés. Nous avons choisi de favoriser les secteurs de rente, nous en subissons les conséquences. On ne peut pas vouloir modifier cette situation sans en accepter les conséquences.

Sur les aspects territoriaux, il est vrai que le nord de l'Italie ou le Bade-Wurtemberg se caractérisent par la présence d'entreprises de taille intermédiaire dans des

secteurs localisés et qui réussissent au niveau international. Nous, nous avons choisi de mettre en place des grands groupes. Faut-il le regretter ? La réponse est non. Nous avons plus d'entreprises de taille mondiale que n'importe quel pays européen, y compris l'Allemagne. C'est un atout. Effectivement, nous avons un déficit d'ETI et il faut aider ces dernières à se développer.

M. Martial Bourquin. – Les relations entre les grands groupes et les PME ne sont-elles pas le problème ? J'observe que les grands groupes bénéficient d'une avance de trésorerie sous forme de crédits inter-entreprises à hauteur de 13 milliards d'euros par an. C'est un problème sur lequel on se penche depuis plusieurs années.

M. Jean Pisani-Ferry, commissaire général à la stratégie et à la prospective. – Avoir des grands groupes est une force !

Sur la question des territoires, nous avons des métropoles qui sont des pôles de dynamisme, de croissance. Il faut miser sur ces incubateurs de développement. Le risque, c'est que tout s'y concentre. Cependant, ces métropoles sont un atout pour le développement de l'économie française. Ce n'est pas un jeu à somme nulle. Je ne dis pas que certains territoires ne souffrent pas du développement des métropoles, mais globalement l'économie y gagne. Comment organiser ces activités ? Il faut une politique de transport, une politique d'infrastructure numérique, une politique de la mobilité. On ne peut pas dire qu'on va redresser l'industrie, reconstruire une économie tournée vers l'extérieur, sans accepter des transformations.

Parmi les axes d'interventions, il y a la formation, la recherche, l'innovation. Nous avons consacré des moyens significatifs à cette dernière, il faut s'interroger sur ce qui est efficace et ce qui ne l'est pas. Une politique de concurrence est également nécessaire. La différence entre une économie développée et une économie en développement du point de vue de la productivité, c'est que dans les pays en développement l'écart est important entre l'entreprise la plus performante et celle la moins performante. Le développement consiste à réduire cet écart. Ça passe par une politique de concurrence.

S'agissant du CICE, je partage votre impatience quant aux résultats de ce dispositif. Je rappelle que sont concernées un million d'entreprises dont certaines clôturent leurs comptes après le 31 décembre et qui doivent déclarer leur créance auprès de l'administration fiscale. Pour évaluer correctement le dispositif, je dois examiner pour chacune d'elles leur comportement par rapport à l'emploi, à l'investissement, au commerce extérieur, au salaire... Trois équipes de recherches sont prêtes à travailler sur ces questions et n'attendent que les données.

En attendant, je peux seulement vous donner les résultats des enquêtes que nous avons menées. Ainsi, un tiers des entreprises du secteur industriel indiquent consacrer le CICE à augmenter l'emploi, un autre tiers à augmenter les salaires et pour le dernier tiers à diminuer les prix de vente. Pour les entreprises de services, elles consacrent le CICE à l'emploi, un peu aux salaires et très peu à une diminution du prix de vente. Ce sont des tendances. Il y a souvent un décalage entre les déclarations d'intention des entreprises et la réalité, c'est pourquoi je m'interdis à ce stade de conclure. Pour prendre des décisions, vous avez besoins de mesures et pas seulement de tendances. Je vous serai plus utile quand j'aurais des données factuelles.

M. Vincent Aussilloux, directeur du département « économie – finances ». –

Sur les indicateurs complémentaires au PIB, nous avons travaillé avec le CESE. L'objectif est d'avoir un petit nombre d'indicateurs. Il a fallu se concentrer sur les dix indicateurs les plus importants, ce qui a été difficile. Ce tableau de bord servira pour les études d'impact ou les évaluations des textes existants. Les administrations publiques devraient dans leur rapport annuel d'activité pouvoir rendre compte de leurs actions au regard de ces indicateurs. La réflexion sur la responsabilité sociale des entreprises devra également être liée à ces indicateurs.

M. Jean Pisani-Ferry, commissaire général à la stratégie et à la prospective. –

Je reviens sur le CICE et ses lourdeurs. Il y a eu un temps d'apprentissage en 2013, notamment sur le plan comptable. Aujourd'hui, les entreprises se sont approprié ce dispositif. Quand le bénéfice de ce dispositif est marginal, les entreprises peuvent décliner ce CICE, mais il s'agit toutefois de cas marginaux.

Je partage vos constats sur l'apprentissage. Le Gouvernement a d'ailleurs mis en avant la nécessité de faire des efforts dans ce domaine. Notre système ne fonctionne pas bien alors même qu'il existe des moyens publics. Le système allemand est éloigné du nôtre. En Allemagne, l'orientation est précoce, l'apprentissage fait partie de la norme sociale tandis qu'il demeure dévalorisé en France. Parmi les éléments positifs, je souhaiterais rappeler que nous avons progressé dans la formation des nouvelles générations, 40 % d'entre elles vont à l'université.

S'agissant de la réduction des dépenses publiques, la méthode du rabot est largement employée en France : on contient les dépenses plutôt que d'opérer des choix. Dans certains domaines, les dépenses publiques doivent être restreintes tandis que dans d'autres, l'intervention publique demeure nécessaire. Il faut opérer des choix, en faisant par exemple des revues stratégiques de dépenses. Par ailleurs, certaines dépenses servent à pallier les dysfonctionnements du marché. Je pense par exemple au logement pour lequel nous consacrons deux points de PIB, avec des résultats médiocres. La construction étant dans une situation difficile, on ne souhaite pas réduire les efforts, mais structurellement ce n'est peut-être pas la meilleure manière d'utiliser l'argent public.

Nous ne ferons pas les mêmes choix que les États-Unis et l'Australie sur les politiques en matière de gaz de schiste. Nous n'avons pas le même environnement. Avons-nous raison d'interdire toute expérimentation ? Ça peut se discuter. Il ne faut pas croire que sur ce sujet nous aurions des mutations qui nous mettraient à égalité avec des pays qui disposent d'un potentiel énergétique considérable et qui peuvent reconstruire une stratégie de réindustrialisation sur le faible coût de l'énergie. Nous avons bénéficié des coûts faibles d'énergie avec le nucléaire. Cependant ce facteur de compétitivité s'érode.

S'agissant du programme d'investissements d'avenir (PIA), le commissariat général à l'investissement nous a demandé d'examiner les performances des PIA 1 et PIA 2 afin de faciliter les choix lors de l'élaboration du PIA 3. J'ai mis en place une commission présidée par M. Philippe Maystadt, ancien président de la Banque européenne d'investissement, qui est chargée de donner des éléments de diagnostic d'ici février-mars 2016. Comme pour le CICE, des évaluations du PIA ne pourront être réalisées que lorsque les programmes auront complètement produit leurs effets, soit d'ici cinq à dix ans.

Sur la baisse du coût du travail, la France se caractérise par des exonérations de cotisations sociales, pour avoir à la fois un salaire minimum net relativement élevé, une

protection sociale et un coût du travail qui ne nous pénalisent pas. L'effort budgétaire est en conséquence considérable.

S'agissant des start-up et de l'innovation, nous avons une culture d'ingénieur, d'inventeur mais nous ne sommes pas un pays de « perfectionneurs ». Nous avons une tradition d'innovation radicale qui se revivifie quand on voit le nombre de diplômés qui choisissent l'aventure des start-up. Les dispositifs de soutien sont importants, foisonnants. Il faut ici encore s'interroger pour savoir lesquels sont les plus efficaces. Il faut permettre aux start-up de se développer rapidement. La vitesse de développement est en effet un facteur essentiel du succès. La France est bien positionnée sur la première phase de création d'entreprise, cependant la phase de croissance demeure problématique.

Enfin, sur l'impact des technologies sur l'emploi, les études menées aux États-Unis montrent que le progrès technique crée des emplois très qualifiés, des emplois peu qualifiés et détruit des emplois intermédiaires. C'est très différent de ce qu'on pouvait observer il y a vingt-trente ans où l'emploi qualifié augmentait tandis que l'emploi peu qualifié diminuait. On n'observe pas exactement ce phénomène en France, mais je pense qu'on est qualitativement dans le même type d'évolution.

Désignations de rapporteurs

La commission nomme Mme Sophie Primas, rapporteur sur le projet de loi n° 665 (2014-2015), ratifiant l'ordonnance n° 2015-615 du 4 juin 2015 relative à la mise sur le marché et à l'utilisation de matières fertilisantes, des adjuvants pour matières fertilisantes et des supports de culture.

La commission nomme Mme Sophie Primas, rapporteur sur le projet de loi n° 666 (2014-2015), ratifiant l'ordonnance n° 2015-616 du 4 juin 2015 modifiant le code rural et de la pêche maritime en vue d'assurer la conformité de ses dispositions avec le droit de l'Union européenne et modifiant les dispositions relatives à la recherche et à la constatation des infractions aux dispositions de son livre II.

La commission nomme M. Daniel Gremillet, rapporteur sur le projet de loi n° 707 (2014-2015), ratifiant l'ordonnance n° 2015-953 du 31 juillet 2015 relative à la réforme de l'ordre des vétérinaires.

Organismes extra parlementaires – Désignations

M. Gérard César est proposé à la désignation du Sénat pour siéger au sein du conseil d'administration de l'Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer).

M. Joël Labbé est proposé à la désignation du Sénat pour siéger comme titulaire au sein de l'Observatoire des espaces naturels agricoles et forestiers.

Loi de finances pour 2016 – Désignation de rapporteurs pour avis

La commission a procédé à la désignation de rapporteurs pour avis sur le projet de loi de finances pour 2016.

MM. Gérard César, Jean-Jacques Lasserre et Mme Frédérique Espagnac sont désignés rapporteurs pour avis de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales ».

M. Bruno Sido est désigné rapporteur pour avis de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » (énergie).

M. Michel Le Scouarnec est désigné rapporteur pour avis de la mission « Écologie » (pêche et aquaculture).

MM. Philippe Leroy, Martial Bourquin et Mme Élisabeth Lamure sont désignés rapporteurs pour avis de la mission « Économie ».

M. Serge Larcher est désigné rapporteur pour avis de la mission « Outre-mer ».

M. Henri Tandonnet est désigné rapporteur pour avis de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

Mme Dominique Estrosi Sassone est désignée rapporteur pour avis de la mission « Egalité des territoires et Logement ».

Mme Annie Guillemot est désignée rapporteure pour avis de la mission « Politique des territoires » (ville).

M. Alain Chatillon est désigné rapporteur pour avis du compte spécial « Participations financières de l'État ».

Application des lois – Désignation de rapporteurs

MM. Ladislas Poniatowski et Roland Courteau sont désignés rapporteurs pour assurer le suivi de l'application de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

La réunion est levée à 12 h 00.

Jeudi 8 octobre 2015

- Présidence de MM. Jean-Claude Lenoir, président de la commission des affaires économiques et Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes -

Audition de M. Phil Hogan, commissaire européen à l'agriculture et au développement rural

Le compte-rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE**Mardi 6 octobre 2015****- Présidence de M. Jean-Pierre Raffarin, président -***La réunion est ouverte à 17 h 45***Loi de finances pour 2016 - Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de la défense (sera publiée ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

Groupe de travail sur « les conséquences géostratégiques du dérèglement climatique » - Examen du rapport d'information

La commission examine le rapport d'information de M. Cédric Perrin et Mme Leila Aïchi, co-présidents du groupe de travail sur « les conséquences géostratégiques du dérèglement climatique ».

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Nous devons examiner le rapport d'information de M. Cédric Perrin et Mme Leila Aïchi, co-présidents du groupe de travail sur « les conséquences géostratégiques du dérèglement climatique » dès aujourd'hui car nous voulons le présenter au ministre des affaires étrangères le 15 octobre. En outre, Mme Aïchi aura une réunion le 14 octobre avec plusieurs ministres de la défense sur le sujet. Il serait bon que les idées de la commission soient présentées à cette occasion.

Mme Leila Aïchi, rapporteur. - La mission que vous nous avez confiée dans la perspective de la COP 21 dont l'objectif est d'aboutir à un accord universel et contraignant afin de maintenir le réchauffement climatique sous le seuil de 2°C, était d'apprécier ses conséquences géopolitiques sous deux angles. Le premier, à travers les impacts de la montée du niveau de la mer, le second, qu'abordera Cédric Perrin, concerne la région Arctique. Notre groupe de travail, qui comprenait également notre collègue Éliane Giraud, vous présente ses conclusions.

Quelques chiffres, tout d'abord : le cinquième rapport du GIEC (2013-2014) a confirmé l'influence de l'Homme sur le système climatique (probable à 95 %). C'est la première fois que l'homme est une force géologique, que l'on appelle l'anthropocène. Ce rapport constate que les années 1983 à 2012 ont été la période de trente ans la plus chaude qu'ait connue l'hémisphère nord depuis 1 400 ans. Les dix années les plus chaudes jamais enregistrées sont postérieures à 1998, la plus chaude étant 2014. Le niveau moyen des mers s'est élevé de 19 centimètres entre 1901 et 2010. D'ici à 2100, la température pourrait augmenter de 5°C. Le niveau de la mer pourrait s'élever de 82 cm, conséquence de la dilatation thermique des océans conjuguée à la fonte des glaciers, des calottes polaires du Groenland et de l'Antarctique.

Chaque rapport du GIEC aggrave le constat des précédents parce qu'il dispose de données sur de plus longues séries, parce qu'il perfectionne ses modèles en incluant de

nouveaux paramètres, mais hélas aussi parce que les émissions de gaz à effet de serre ne se sont pas interrompues.

En outre, le réchauffement de la température de l'air et des océans est un phénomène qui durera plusieurs siècles, voire plusieurs millénaires en raison de son inertie.

Il se pourrait que le dernier rapport, paru en 2013, soit déjà pour partie dépassé. Des études évoquent un réchauffement possible de 6 à 7°C d'ici à 2100. Ces changements pourraient se poursuivre bien au-delà, si nous franchissons certains seuils de basculement irréversibles. Ainsi en serait-il de la fonte complète de la calotte polaire du Groenland qui entrainerait une élévation de la mer de 7 mètres, et de celle de l'Antarctique avec une montée de plusieurs dizaines de mètres.

En outre, il ne s'agit ici que de niveaux moyens. En termes de sécurité, ce sont les extrêmes que nous devons apprécier et pour cela il faut tenir compte des effets récurrents des marées et de la houle et de l'augmentation très probable en fréquence comme en intensité des événements météorologiques extrêmes. L'Organisation météorologique mondiale (OMM) ne titrait-elle pas son dernier rapport 2001-2010 « *Une décennie d'extrêmes climatiques* » ?

Outre les risques accrus de submersion temporaire ou permanente, notamment dans les secteurs fragiles que constituent les côtes basses, les deltas qui, de surcroît, ont tendance à s'affaisser, et les îles à structure corallienne fragilisée par l'acidification des océans, autre conséquence du changement climatique, il faut tenir compte de l'érosion des côtes, de la salinisation des aquifères, des atteintes aux écosystèmes côtiers et des dommages causés aux infrastructures portuaires ou de protection.

Tous ces facteurs sont susceptibles de se combiner et d'accroître la vulnérabilité des territoires et des populations dans le monde entier, mais plus particulièrement dans les régions subtropicales en Asie du Sud, dans le Pacifique, dans les Caraïbes et en Amérique centrale jusqu'aux côtes sud-est des États-Unis, mais aussi en Méditerranée.

Les prévisions les plus pessimistes du GIEC ne doivent pas être prises à la légère, mais comme des hypothèses réalistes d'autant plus que la concentration des populations et des activités sur les côtes n'a fait que croître. Ainsi, plus de 20 % de la population mondiale vit à moins de 30 kilomètres des côtes. En 2035, 75 % de la population mondiale devrait vivre dans la grande zone côtière (150 km) soit près de 6,5 milliards d'habitants. Selon l'OMM, entre 1970 et 2010, l'effectif moyen de la population exposée chaque année aux inondations a augmenté de 114 %, et il a presque triplé s'agissant des régions frappées par les cyclones. Partout dans le monde ce sont des villes côtières qui détiennent des records de croissance urbaine. En France, les communes du littoral représentent 4 % du territoire mais 10 % de la population, sans oublier la population touristique, et le risque inondation concerne un Français sur quatre et un emploi sur trois.

Certains experts estiment qu'une hausse de la mer de 40 cm d'ici 2080, hypothèse optimiste, et en dépit de mesures de protection des côtes, ferait passer le nombre de personnes touchées annuellement par une inondation à 93 millions. Selon ce scénario, le plus lourd tribut serait supporté par les zones littorales de l'océan Indien et par les îles peuplées comme l'Indonésie ou les Philippines. Néanmoins, le développement de systèmes d'alertes précoces réduit le nombre de victimes des catastrophes.

Selon une étude de l'OCDE sur le coût des dommages pour les 136 plus grandes villes côtières, les dommages seraient de 63 milliards par an à l'horizon 2050 et, en l'absence de mesures d'adaptation, ils pourraient atteindre 1 000 milliards de dollars. Parmi les villes les plus exposées dominent des villes très peuplées, en croissance rapide, pauvres, exposées aux tempêtes tropicales et soumises à des affaissements. Selon cette étude, il conviendrait de dépenser 50 milliards de dollars par an pour protéger ces villes. Elle estime la réduction de l'aléa réalisable mais souligne que sa survenance entraînerait des pertes plus élevées, ce qui démontre les limites des mesures de protection et la nécessité de se préparer à subir ces désastres en renforçant les programmes de résilience, y compris des systèmes d'alerte et d'évacuation, des schémas d'assurance plus souples et mieux adaptés, voire des politiques de prévention et d'aménagement du territoire avec de possibles relocalisations.

Cette étude est corroborée par celles menées par les principaux réassureurs qui estiment désormais que pour éviter une défaillance du marché, « l'articulation transfert de risque/ atténuation du risque devient indispensable ». L'analyse des risques fait aussi ressortir la plus grande vulnérabilité des pays pauvres, notamment de leurs habitants les plus déshérités, par rapport aux pays riches. Sans investissements majeurs, les habitats des zones basses, en particulier dans les pays en développement, disparaîtront ou migreront. Les facteurs de crise sociale s'en trouveront accrus.

Historiquement, l'émigration a toujours été une stratégie de survie pour échapper aux situations désespérées. Il est donc probable que les détériorations de l'environnement entraîneront des déplacements importants de population et une pression migratoire plus forte.

S'il est difficile de quantifier le phénomène et d'attribuer au seul changement climatique la décision de se déplacer ou d'émigrer, des études démontrent qu'entre 2008 et 2013, 27,5 millions de personnes ont quitté leur foyer chaque année en raison de facteurs écologiques, dont 87 % en Asie. Ces quarante dernières années, le nombre de personnes déplacées par des catastrophes naturelles a augmenté de 60 %. Ces déplacements massifs sont surtout internes, limités au territoire d'un pays mais, en fonction des possibilités de revenir rapidement sur les lieux de vie ou de la capacité des États à assurer une qualité de vie acceptable, le déplacement intérieur peut se transformer en migration internationale.

Selon le dernier rapport du GIEC, une augmentation du niveau marin de 50 cm entraînerait le déplacement de 72 millions de personnes. L'ensemble des déplacés environnementaux pourraient, selon l'Organisation internationale des migrations, atteindre 200 millions d'ici à 2050.

Nous nous sommes interrogés sur les risques d'instabilité et de conflictualité dus à la dégradation des conditions de vie des populations en raison du changement climatique. Nous partageons les conclusions des auteurs de l'étude commandée par le G7 et publiée au cours de l'été : « Le changement climatique mettra sous tension nos systèmes économiques, sociaux et politiques. Là où les institutions et les gouvernements sont incapables d'apaiser ces tensions ou d'amortir les chocs, les risques d'instabilité pour les États et les sociétés augmenteront. Les principaux risques surviennent quand les impacts surchargent les États faibles. Le changement climatique est l'ultime multiplicateur de menaces, il aggravera des situations déjà fragiles et pourraient contribuer au déclenchement d'émeutes et même à des violents conflits », soit un renforcement du risque de la faiblesse, en quelque sorte.

À l'échelle internationale, la plupart des d'experts s'accordent sur une transformation importante de la géographie des productions et sur des risques aggravés pour

la sécurité alimentaire dans les zones vulnérables. Les pays en voie de développement risquent de devenir de plus en plus dépendants des importations pour leur sécurité alimentaire. Les catastrophes de grande ampleur pourraient avoir des conséquences lourdes en termes d'approvisionnement et de désorganisation pour les économies développées. À défaut de partage des risques entre sphère privée et sphère publique, ou de mesures d'atténuation des risques, le secteur des assurances sera soumis à des fortes tensions qui pourront avoir des conséquences sur les marchés financiers.

Même les États apparemment stables pourraient être fragilisés en cas de pression forte ou de chocs trop importants qui ne puissent être résolus pacifiquement. À l'aune des tensions actuelles sur les questions migratoires, imaginez ce que la multiplication des États instables ou faillis aurait sur la sécurité internationale.

Nous évoquons aussi les risques de submersion de certaines îles de l'océan Indien et du Pacifique. Outre la tragédie pour les populations, le droit international sera confronté à ces situations inédites mais possibles d'ici la fin du siècle. Enfin, l'élargissement du fossé entre émetteurs du Nord et victimes du Sud renforcera le profond sentiment d'injustice.

Le risque accru de conflictualité ne peut être écarté : en témoignent l'indépendance du Bangladesh en 1971, la tragédie du Darfour et même le conflit syrien par certains de ces déterminants. Les corrélations ne suffisent pas à établir de causalités certaines mais l'impact amplificateur de certains événements climatiques est très probable. Les recherches doivent se poursuivre sur ces questions.

Il existe aussi des raisons d'espérer : les changements climatiques sont un facteur de coopération internationale, tant au niveau local que global. Ils contraignent les populations à coopérer pour gérer collectivement des ressources raréfiées. La Conférence de Paris, si elle est un succès, en sera une illustration sans précédent, au niveau mondial.

Le rapport évoque les facteurs possibles de vulnérabilité liés au changement climatique pour les armées et le secteur de la défense au-delà de ces évolutions géopolitiques.

La montée du niveau de la mer aura un impact sur le droit de la mer et risque de créer des contentieux puisque la construction juridique de délimitation des zones en partie exclusives et de leur extension repose sur le trait de côte. La territorialisation progressive des espaces maritimes entre en conflit avec des phénomènes de recul du trait de côte plus ou moins accentué selon les États voisins ou riverains. En conséquence, le droit de la mer, qui est un droit encore jeune, pourrait être remis en cause.

Pour que l'ampleur de ces risques soit réduite, les émissions de gaz à effet de serre doivent être rapidement réduites : c'est tout l'enjeu de la COP 21 dont les objectifs sont un minimum : nombre d'experts sont convaincus que le seuil des incidences catastrophiques se situerait aux alentours de 1,5° plutôt que de 2°. En cas d'accord, souhaitons qu'il s'agisse d'une première étape qui enclenchera un mouvement vertueux plutôt que d'être considéré comme un aboutissement. En outre, cet accord devra effectivement être mis en œuvre et les États et les organisations internationales devront se donner les moyens de le contrôler et de l'adapter si les prévisions montrent de nouvelles dégradations.

Les conséquences d'un réchauffement, même limité et contrôlé, devront être assumées et des mesures d'adaptation devront être mises en œuvre afin de protéger les populations des submersions, inondations et autres aléas climatiques. Il conviendra donc de

mettre en place des protections en se défiant des « maladaptations », notamment des atteintes à l'environnement : ainsi, « les effets inattendus des décisions » sont un des sept risques identifiés par l'étude du G7. Des mécanismes de gestion de crise – alerte, secours, accompagnement des populations et reconstruction – devront être mis en place.

Grâce aux cartes des aléas, aux plans de prévention et d'aménagement, il conviendra d'éviter les constructions dans les zones à risques et d'envisager des relocalisations.

Nombre de pays n'auront pas les capacités techniques, juridiques et économiques nécessaires pour mener ces projets à bonne fin. Il faudra donc veiller à ce qu'ils bénéficient des transferts de technologie, de l'aide des pays développés et des organisations internationales.

La communauté internationale ne pourra éluder longtemps la question des déplacements de populations qui surgira inévitablement à l'occasion de catastrophes ou de la dégradation continue des conditions de vie. Elle aurait donc intérêt à anticiper ce risque pour prendre les mesures adéquates propres à limiter ces phénomènes en développant la résilience des territoires à risque et de leur population, en intervenant au plus tôt et au plus près en cas de crises pour secourir, rétablir les services aux populations et reconstruire, pour aider à la réinstallation là où elle est nécessaire en priorité dans le pays d'origine, et lorsque cela s'avèrera impossible, temporairement dans les pays frontaliers ou définitivement dans d'autres pays en prévoyant des mécanismes de répartition équitable entre les différents États et en organisant ces déplacements internes ou internationaux pour qu'ils puissent se dérouler en toute sécurité et dans la dignité.

Il faudra probablement définir les instruments juridiques les plus adaptés pour reconnaître des droits à ces personnes déplacées. Actuellement, elles ne sont pas considérées comme une catégorie distincte. La question des migrations consécutives à la disparition d'un État devra elle aussi être traitée en droit international. Il n'existe, en effet, aucun statut pour les migrants environnementaux, puisqu'ils n'entrent pas dans la définition des réfugiés au sens de la Convention des Nations unies de 1951. Leur statut pourrait relever du droit « souple », c'est-à-dire de principes directeurs, sans portée contraignante, du même type que les principes directeurs des Nations unies de 1998 relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays. C'est l'esprit de l'initiative Nansen, lancée par la Norvège et la Suisse en 2011, qui se fonde sur des consultations régionales et à la réflexion de laquelle la France s'est associée.

Nous invitons donc la France à intervenir dans les enceintes internationales, européennes et à agir sur son territoire.

Nos cinq premières propositions prônent des politiques d'atténuation. Ainsi, nous suggérons que les bailleurs nationaux ou internationaux n'apportent plus leur aide à l'exportation et au développement pour des projets d'extraction, de production ou recourant à une consommation excessive de produits carbonés afin de se réorienter vers les énergies nouvelles et l'efficacité énergétique. Nous devons également faire en sorte qu'ils soutiennent les projets susceptibles d'accroître la résilience des territoires et des populations aux risques de submersion ou d'inondation. Enfin, il convient de prévenir le développement anarchique des solutions de géo-ingénieries climatique.

Nos autres propositions prévoient la mise en place au niveau international ou régional adéquat de structures permettant l'intervention et le secours aux populations mais aussi la gestion de la crise dans la durée, la mise en place d'un système de prévention et de régulation des déplacements de populations reposant sur l'accroissement de la résilience, les secours et la reconstruction et un mécanisme de répartition équitable des personnes déplacées ne pouvant réintégrer leur pays.

En matière de droit de la mer, nous proposons de conserver les lignes de bases établies afin de ne pas rouvrir le dossier des délimitations là où des accords sont intervenus entre riverains et nous recommandons au gouvernement français d'accélérer, à titre préventif, les processus juridiques qui permettront à la France de stabiliser les lignes de bases et de faire valoir l'intégralité de ses droits sur son plateau continental étendu.

S'agissant de l'Union européenne, nos propositions déclinent en grande partie les orientations développées dans les enceintes internationales : soutien à la mise en œuvre des mesures d'atténuation par la normalisation, le contrôle effectif et la répression des fraudes, développement de la recherche et de l'innovation, aide au déploiement de ces technologies.

Nous prônons également le renforcement de la coopération en matière de sécurité civile afin d'intervenir plus efficacement sur le territoire de l'Union et en dehors et des mesures de planification et de préparation des interventions afin de contribuer aux efforts de la communauté internationale en faveur des personnes déplacées.

S'agissant de l'Union européenne et de l'OTAN, nous encourageons la réflexion sur les conséquences du changement climatique en matière de sécurité et de défense à l'occasion des travaux de prospective et le renforcement de la coopération entre les États membres dans ce domaine.

Enfin au niveau national, nous insistons sur les politiques de prévention : suivi du niveau de la mer et de la morphologie des côtes, mise en place d'une cartographie des aléas, renforcement des Plans de prévention des risques inondations (PPRI) ou de submersion marine (PPRSM). Il convient en outre de travailler à la relocalisation des activités et de l'habitat dans les zones les plus risquées.

Nous demandons également le renforcement de la recherche et de la formation en matière de technologies innovantes de protection du littoral et d'une expertise internationale dans l'ensemble des domaines de la prévention et de la protection contre les risques de submersion et d'inondation.

S'agissant des migrations, nous invitons le gouvernement à planifier et à accompagner les efforts de la communauté internationale.

Enfin s'agissant plus spécifiquement du secteur de la défense, nous avons constaté un décalage important au niveau de la prise en compte du changement climatique dans la réflexion stratégique mais aussi - à l'exception des politiques d'efficacité énergétique - dans les déclinaisons opérationnelles, avec certains États étrangers comme les États-Unis. Plusieurs fonctions stratégiques, telles que définies par le Livre blanc, sont potentiellement concernées. La connaissance et l'anticipation, tout d'abord : le changement climatique doit être intégré aux travaux d'analyse des risques et menaces auxquels la France pourrait être directement ou indirectement confrontée au cours des prochaines décennies. La protection du territoire, ensuite : alors que l'opération Sentinelle protège le territoire et la population contre le

terrorisme, nos forces seraient-elles en nombre suffisant si venaient s'ajouter à cette menace terroriste plusieurs catastrophes naturelles de grande ampleur ?

Il convient en outre de prévenir les crises au niveau international : l'accent doit être mis sur la prévention des tensions sur les ressources, notamment dans les régions pauvres ou les États fragiles, déjà déstabilisés.

Enfin, nous devons anticiper l'intervention de nos forces armées, afin de défendre nos intérêts et ceux de nos alliés. Le changement climatique est susceptible de faire évoluer les missions, les zones d'engagement, et donc les besoins capacitaires des armées. Des scénarii de crises humanitaires, liées à des catastrophes naturelles, doivent être envisagés, de même que des scénarii d'interventions conjointes civiles et militaires, au niveau international, qui impliqueraient coordination et complémentarité des capacités et équipements.

Nous souhaitons que cette problématique soit approfondie dans le prochain Livre blanc et, qu'auparavant, puissent être conduites un certain nombre d'études, notamment une analyse des vulnérabilités pouvant affecter les installations de la défense et des opérateurs d'importance vitale et une réflexion sur la répartition des compétences et des moyens entre les différentes forces en réponse aux risques de catastrophes en métropole, outre-mer et à l'étranger, comprenant l'utilisation des réserves.

Le 14 octobre, nous débattons de toutes ces questions à l'École militaire, et je remercie M. Le Drian d'avoir organisé cette rencontre.

En conclusion, si la mobilisation à l'occasion de la COP 21 et les engagements des grandes puissances témoignent d'une prise de conscience des enjeux posés par le changement climatique, il n'est pas acquis que le résultat soit à la hauteur des objectifs. Et quand même cela serait, ce dont nous nous réjouissons, il ne sera pas un aboutissement mais une étape, un élan donné qu'il faudra conserver car, dans ce combat, l'endurance sera la qualité première.

Compte tenu des limites des données disponibles et des modèles de prévision, nous devons envisager les scénarii les plus pessimistes, s'agissant de la montée du niveau de la mer et de ses impacts. Les conséquences géostratégiques, que nous avons pu esquisser dans la limite des connaissances actuelles, risquent de s'en trouver aggravées.

Dans ce contexte, l'opposition entre pays développés et pays en développement risque de s'accroître davantage encore, faisant croître les tensions.

Sans doute peut-on encore douter de cette réalité, ou garder une confiance absolue dans les capacités de l'intelligence humaine et de la science pour mettre au point des solutions qui protégeront ou atténueront le changement climatique sans nous imposer de bouleverser nos modes de vie, mais il est de la responsabilité du politique, sans sombrer dans un catastrophisme anxieux, de faire entendre aujourd'hui une parole grave, fut-elle pessimiste, et de contribuer au débat, pour engager l'action.

M. Cédric Perrin, rapporteur – Le rapport qui nous a été confié par la commission et par le président devait également faire le point sur l'Arctique.

Théâtre important de la guerre froide, l'Arctique suscite aujourd'hui un regain d'intérêt dont le réchauffement climatique est l'une des causes. Le recul des glaces pourrait

faire émerger un nouvel espace d'échanges. L'Arctique, en se banalisant, sortirait de son statut de « périphérie » pour devenir une « nouvelle frontière ».

De nombreux pays se positionnent en prévision de cette évolution : c'est le cas de la Russie, qui revendique une large partie de l'Arctique, et souhaite réaffirmer sa puissance. C'est aussi le cas des autres pays de la région, qui veulent préserver leurs droits souverains, dont les États-Unis, avec l'Alaska, le Canada, la Norvège et le Danemark au nom du Groenland.

Des pays d'Europe et d'Asie ont manifesté leur intérêt pour les enjeux arctiques, tandis que la publication de la stratégie arctique française se fait attendre.

Pourquoi l'avenir de cette région concerne-t-elle l'ensemble de la planète ? L'Arctique est tout d'abord une « sentinelle avancée » du réchauffement climatique. Depuis 1875, l'Arctique s'est réchauffé approximativement deux fois plus rapidement que la moyenne globale de la planète. Dans le cadre de notre mission, nous nous sommes rendus en Norvège et notamment sur l'archipel du Svalbard, à 1000 km du pôle Nord, où les modifications de l'environnement et des paysages, provoquées par le réchauffement, sont spectaculaires.

Les glaciers, qui couvrent encore 60 % du territoire de l'archipel du Svalbard, reculent rapidement. La surface de la banquise s'est fortement réduite depuis 30 ans. Il est probable que, d'ici à 2050, l'océan Arctique sera libre de glace à la fin de l'été, et ce pour la première fois depuis 125 000 ans.

Ce qui se passe en Arctique a un effet accélérateur sur le changement climatique au niveau mondial. Si la fonte des glaciers du Svalbard provoque une élévation négligeable du niveau de la mer, celle des inlandsis calottes polaires du Groenland et de l'Antarctique, sur plusieurs siècles, pourrait avoir des effets dramatiques : la fonte des glaciers du Groenland représenterait, à elle seule, une hausse moyenne du niveau des mers de sept mètres et la fonte de l'Antarctique entraînerait une élévation apocalyptique de l'ordre de 56 mètres.

La disparition de la banquise n'entraîne pas d'augmentation du niveau de la mer mais contribue à réduire la réflexion de l'énergie solaire par les surfaces blanches (effet d'albédo), ce qui amplifie le réchauffement.

La fonte du pergélisol est aussi à l'origine d'un effet d'emballement mal pris en compte par les modèles climatiques et donc par le GIEC, d'où notre pessimisme. Le pergélisol recèle 1700 gigatonnes de carbone. Il représente 25 % des terres émergées de l'hémisphère nord mais pourrait perdre jusqu'à 90 % de son étendue d'ici à 2100. À titre de comparaison, l'objectif de la COP 21 est de ne pas dépasser 1 000 à 1 500 gigatonnes de CO₂.

La fonte des glaciers, et leur dislocation sous forme d'icebergs, entraîne par ailleurs la libération de polluants issus de l'industrie et de l'agriculture, y compris des polluants radioactifs.

Enfin, c'est tout un écosystème fragile qui est bouleversé, et des espèces mises en danger de disparition, car non susceptibles de migrer plus au nord pour s'adapter aux conditions climatiques.

L'Arctique suscite un regain d'intérêt pour des raisons économiques mais aussi géopolitiques, à l'image de l'exploitation du charbon par la Norvège et par la Russie au Svalbard, dont la motivation principale n'est pas économique mais stratégique.

La position géographique du Svalbard a toujours suscité l'intérêt des grandes puissances, justifiant le statut particulier de cet archipel, régi par un traité de 1920 qui reconnaît la souveraineté de la Norvège sur cette zone, accorde aux autres parties la liberté d'exercer toute activité économique ou scientifique et interdit toute activité militaire. Ce statut est une exception en Arctique. Dans le reste de cette région, la souveraineté des États s'exerce pleinement, ainsi que le droit international de la mer.

Le réchauffement climatique accroît l'attractivité économique de l'Arctique, même si de nombreux obstacles demeurent au développement de cette région. Concernant la navigation, les routes du nord réduisent considérablement les distances entre les grands ports d'Europe du nord et ceux d'Asie. Par la route du nord-est, Hambourg est ainsi à 13 000 km de Tokyo, contre 21 000 km par le canal de Suez. Le trafic maritime a, de fait, connu une augmentation au cours des années récentes, mais cette augmentation reste timide. En 2013, deux navires commerciaux sont passés par le passage du Nord-Ouest et la Russie a déclaré 71 passages par la route du Nord-Est. Encore ce dernier chiffre inclut-il des navires à destination des villes du nord de la Russie, c'est-à-dire du trafic de destination et non de transit. Le trafic par la route maritime du nord de la Russie demeure aujourd'hui très inférieur à ce qu'il fut à l'époque de l'Union soviétique, et notamment à son maximum de 1987. Les évolutions actuelles résultent, au moins partiellement, d'un effet de rattrapage. Cette région demeure encore peu adaptée au transport international de marchandises. Elle permet peu d'escales et restera difficilement praticable une partie de l'année. Un trafic saisonnier entre l'Europe et l'Asie pourrait s'y développer, notamment par le Nord-Est, alors que le franchissement par le Nord-Ouest reste périlleux.

La pêche est d'ores et déjà bouleversée par les migrations d'espèces vers le nord, provoquées par le réchauffement. Ces évolutions sont susceptibles de remettre en cause les accords de pêche existant et d'en nécessiter de nouveau pour réguler les prises dans les eaux internationales de haute mer, au-delà des zones économiques exclusives des États côtiers.

Les cinq pays riverains des zones de haute mer de l'océan arctique ont signé, le 16 juillet 2015, une déclaration interdisant la pêche dans ces zones, tant que des mécanismes de gestion durable n'auront pas été mis en place.

L'extension des surfaces agricoles en direction du nord est une autre conséquence du réchauffement. Le dégel du pergélisol entraîne l'extension de terres agricoles, notamment en Sibérie orientale. Cette évolution intéresse la Chine, qui pourrait être davantage touchée par la sécheresse et où la pression sur les terres agricoles est forte, alors qu'à contrario la démographie de l'Extrême-Orient russe est déclinante. Un accord de mai 2015 permet la location à des investisseurs chinois de 150 000 hectares de terres agricoles en Sibérie orientale.

Enfin, l'Arctique est riche en ressources minérales et hydrocarbures. Il existe actuellement 400 gisements actifs de pétrole et gaz dans cette zone. La région est également riche en minerais : platine, nickel, terres rares... D'après des estimations américaines, l'Arctique pourrait receler 22 % des réserves de gaz et de pétrole restant à découvrir, soit 29 % des réserves de gaz et 10 % des réserves de pétrole. D'après Total, le chiffre de 15 % serait plus réaliste. Le permis accordé par le gouvernement américain à Shell en Alaska a relancé les spéculations sur l'intérêt des compagnies gazières et pétrolières pour cette région. Shell a toutefois annoncé récemment son retrait pour des raisons techniques et économiques.

Des obstacles demeurent, notamment les effets paradoxaux du réchauffement puisque celui-ci rend la météorologie plus imprévisible, déstabilise les infrastructures telles que ports, plateformes et oléoducs, fragilisés par la fonte du pergélisol, et réduit la période de praticabilité des routes de glace pour le transport. Cette situation complique considérablement la logistique des projets d'exploration et d'exploitation, qui demeurent très coûteux.

Sur le champ offshore Goliat, en mer de Barents (Norvège), le coût d'extraction est estimé à 110 dollars le baril, alors que les prix actuels sont moitié moindres. Seuls des cours élevés des matières premières pourraient réellement encourager les entreprises à se lancer dans des projets arctiques.

Le développement économique de cette région comporterait d'importants risques pour la sécurité et l'environnement, dans un contexte inhospitalier, imprévisible et insuffisamment doté en infrastructures et services. Nous avons constaté au Svalbard le développement du tourisme nordique, avec des bateaux de croisière de plusieurs milliers de passagers. Or, les autorités norvégiennes ne disposent pas des moyens suffisants en cas d'avarie.

Le regain d'intérêt pour l'Arctique pose la question de sa gouvernance régionale, alors que les enjeux sont mondiaux.

L'Arctique fait aujourd'hui figure de nouvelle scène internationale. Ainsi, des tensions apparaissent entre États riverains de l'Arctique. En 2007, la Russie a planté un drapeau au pôle Nord, par 4 000 mètres de fond sous la banquise. Le plateau continental sous l'océan arctique fait l'objet de revendications concurrentes de la part des pays de la région. La Commission des limites du plateau continental ne s'est pas encore prononcée. La non-ratification par les États-Unis de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer crée une incertitude supplémentaire.

Le statut des passages maritimes du Nord est contesté, dans la mesure où la Russie et le Canada les considèrent comme faisant partie de leurs eaux intérieures.

La Russie et la Norvège, qui ont une longue tradition de coopération, interprètent différemment le traité sur le Svalbard, concernant la zone des 200 milles marins autour de l'archipel. Les événements en Ukraine ont altéré les relations entre la Norvège et la Russie. Des dissensions sont possibles sur les droits de pêche ou l'exploitation des sous-sols.

Nous avons rencontré d'importantes ONG de Norvège préoccupées des tensions autour de l'Arctique, enjeu au moins aussi important que la Baltique.

Lors de l'exercice militaire surprise de mars 2015, 38 000 soldats russes ont été déployés dans le Grand Nord. En outre, la Russie remilitarise des bases abandonnées après l'URSS et poursuit un important programme d'équipements notamment en brise-glaces.

L'intérêt des pays asiatiques pour l'Arctique est manifeste : la Chine, le Japon et l'Inde ont été admis en 2013 comme observateurs au Conseil arctique. La Chine a, en particulier, une véritable stratégie pour cette région, cohérente avec sa politique d'investissement sur tous les continents, et souhaite prendre toute sa part dans les grands enjeux internationaux. La recherche polaire chinoise est très active, et ce pays, qui dispose déjà d'un brise-glace, en projette la construction d'un second.

En troisième lieu, l'indépendance du Groenland est un enjeu probablement sous-estimé. L'emplacement de ce territoire est stratégique ; il possède de nombreuses ressources, dont des terres rares, pour lesquelles l'Europe est très dépendante. Le Groenland s'est retiré de l'Union européenne en 1985 et pourrait, à l'avenir, en quittant le Danemark, se détourner encore un peu plus de l'Europe, pour s'orienter vers l'Amérique et vers l'Asie.

Dans ce contexte d'enjeux globaux, l'instance de gouvernance qu'est le Conseil arctique a un rôle limité.

Créé en 1996, le Conseil arctique n'est pas une organisation internationale mais un forum de huit pays voisins, qui se concentre sur la protection de l'environnement et celle des peuples autochtones. Les observateurs, dont la France, n'y jouent qu'un rôle marginal. L'Union européenne n'y est présente qu'à titre officieux. Contrairement aux pays asiatiques, elle n'a pas été admise comme observatrice permanente, en raison du contentieux existant sur le commerce de produits issus du phoque, malgré la présence en son sein de pays arctiques et sa contribution significative à la recherche polaire et au développement du Grand Nord.

Les pays riverains de l'Arctique ont des positions très souverainistes, souhaitant conserver l'exclusivité de la gouvernance de la région. Au sein même du Conseil de l'Arctique, la tentation est forte de gérer les problèmes à cinq plutôt qu'à huit, en excluant la Finlande, la Suède et l'Islande, États jugés subarctiques (déclaration d'Ilulissat en 2008).

Le Conseil arctique a toutefois appuyé les négociations auprès de l'Organisation maritime internationale (OMI), en vue de la définition d'un Code polaire pour la navigation, et il a permis la signature de deux traités, l'un sur la coordination des responsabilités en matière de recherche et de sauvetage (2011), et l'autre sur les mesures de lutte antipollution en cas de marée noire (2013). En revanche, les aspects militaires ne sont jamais abordés dans le cadre du Conseil arctique.

Nous formulons dans notre rapport plusieurs orientations afin de protéger l'Arctique, de consolider son statut et de favoriser le dialogue international. L'océan Arctique est le seul océan du globe dans lequel la France n'est pas territorialement présente, mais elle y possède néanmoins des intérêts directs et indirects d'ordre scientifique et environnemental, d'ordre économique et, enfin, d'ordre stratégique, en tant que membre du Conseil de sécurité des Nations unies et de l'OTAN.

La conférence de Paris doit être l'occasion d'affirmer la volonté de la communauté internationale de préserver l'Arctique et de consolider son statut juridique, qui devra probablement s'appuyer sur des instruments sectoriels divers, à défaut de traité unique tel que celui qui régit l'Antarctique.

Il semble nécessaire d'encourager une régulation internationale de la pêche dans l'océan arctique, ainsi qu'un moratoire sur l'exploitation des ressources minières, gazières et pétrolières de la région, qui comporte de nombreux dangers.

S'agissant des enjeux stratégiques, le prochain Livre blanc devrait être l'occasion d'analyser les risques et menaces pour la France en Arctique et de réaffirmer l'intérêt de maintenir une compétence et une expérience française dans cette région.

Parvenir à un accord à Paris en décembre est essentiel, mais cet objectif ne doit pas faire oublier la nécessaire coopération en matière de changement climatique, telles que les migrations environnementales ou les transformations de l'Arctique.

Ces questions impliquent des solutions nouvelles et des coopérations internationales inédites afin de limiter les impacts de mutations devenues inéluctables, sinon dans leur ampleur, du moins dans leur principe.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – C'est une belle idée d'avoir présenté un rapport global puis un exemple précis.

Je salue M. Jérôme Bignon, rapporteur de la commission du développement durable sur ce sujet. En outre, il coordonne la réflexion du Sénat sur la COP 21.

Mme Éliane Giraud. – Il existe deux autres rapports parlementaires sur le sujet : celui de M. Gattolin et celui de MM. Gaymard et Mamère. L'intérêt suscité par ce sujet est révélateur.

Je confirme ce que nos deux rapporteurs ont dit de l'attitude de la Russie. En regardant la carte du monde vue du pôle Nord, il est plus facile de comprendre quels seront les problèmes internationaux qui risquent de survenir.

Ce rapport est important, car il alerte et met en garde notre pays. Le court-termisme ne doit pas occulter les grands enjeux qui se poseront à nous dans les décennies à venir et auxquels nous devons d'ores et déjà nous préparer. Enfin, je regrette la discrétion de l'Union européenne sur ces problématiques.

Une porte est ouverte : j'invite la commission à ne pas la refermer.

Mme Bariza Khiari. – Merci à nos deux collègues pour ce rapport important.

Jusqu'à présent, nos réflexions théologico-philosophiques reposaient sur la finitude de l'homme et l'infinitude de la nature. Or, ce schéma s'inverse : l'homme vit de plus en plus longtemps tandis que la nature se révèle fragile.

Au-delà des questions juridiques et territoriales, les déplacements de populations sont un enjeu majeur. Nos incapacités actuelles à accueillir les réfugiés syriens m'inquiètent pour l'avenir. Comment ferons-nous pour recevoir des centaines de milliers de réfugiés climatiques ?

Mme Leila Aïchi, rapporteur. – Des millions !

Mme Bariza Khiari. – La COP 21 doit réussir et la France doit rester la sentinelle des consciences.

Avez-vous entendu M. Michel Rocard ?

M. Cédric Perrin, rapporteur. – Il était empêché. Nous avons auditionné M. Laurent Mayet, son adjoint.

M. Jean-Paul Emorine. – N'oublions pas d'évoquer l'alimentation des êtres humains d'ici la fin du siècle.

M. Cédric Perrin, rapporteur. – Nous avons traité de cette problématique dans le rapport.

M. Jean-Paul Emorine. – Les espaces agricoles vont évoluer. En France, la vigne va remonter plus au nord, et certaines cultures ne seront plus possibles dans le sud.

Le monde compte 4,5 milliards d'hectares de terres agricoles. Il serait intéressant d'étudier l'évolution de ces espaces.

Enfin, la Russie raisonne plus souvent en termes géostratégiques qu'en termes économiques.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Pouvez-vous militer en faveur d'une sobriété de la COP 21 ? Vous nous avez présenté des données crédibles et nous ne vous sentons portés par aucune idéologie. Prenons garde au scepticisme français en matière de réchauffement climatique. Alors que la COP 21 se tiendra à Paris, nous serons en pleine élection régionale. Militons pour la pédagogie, la sobriété pour que ce discours soit crédible et que droite et gauche parlent d'une même voix.

M. Cédric Perrin, rapporteur. – Nous évoquons la question agricole dans notre rapport : le changement climatique entraînera une baisse du rendement agricole alors que la population mondiale continuera de croître. Des terres agricoles vont disparaître alors que d'autres apparaîtront, notamment en Sibérie orientale, avec des risques de tensions entre la Russie et la Chine.

Je milite en faveur de la pédagogie par l'exemple. Qu'il y ait des climato-sceptiques, soit, mais les données scientifiques ne peuvent être niées. Nous ne pouvons pas plus accepter certaines thèses développées aux États-Unis qui estiment qu'il ne faut rien faire car les progrès de la technique dans les prochaines décennies permettront d'enrayer le phénomène actuel. Je suis loin de partager cet optimisme alors que les effets d'emballement se multiplient, notamment avec la fonte du permafrost.

Mme Leila Aïchi, rapporteur. – Le nombre de climato-sceptiques tend à se réduire.

Je regrette que la question des réfugiés soit si peu traitée par notre pays, même si nous faisons partie de l'initiative Nansen.

Contrairement aux pays anglo-saxons qui, depuis le début des années 2000, travaillent sur les enjeux géopolitiques du réchauffement climatique, la France s'intéresse encore peu à ces questions. Après les États-Unis, la Chine consacre des crédits considérables aux recherches sur les conséquences du dérèglement climatique, car son opposition interne n'est pas politique mais environnementale.

Ce qui me frappe, c'est le décalage de perceptions entre les scientifiques et la classe politique et l'administration françaises. Tandis que les premiers évoquent une hausse des températures de quatre à cinq degrés, les politiques et l'administration n'évoquent qu'un et demi à deux degrés. Le temps médiatique et politique s'accommode très mal de la prospective sur le long terme.

Je remercie M. Le Drian qui, le 14 octobre, organise à l'École militaire un débat sur ces questions avec dix-huit ministres de la défense. M. Fabius clôturera la journée. En

outre, j'organise la veille un colloque avec le général de Villiers, José Bové, Daniel Cohn Bendit et Brice Lalonde.

À l'issue de ce débat, la commission a autorisé la publication de ce rapport d'information.

La réunion est levée à 19 h 56

Mercredi 7 octobre 2015

- Présidence de M. Jean-Pierre Raffarin, président -

La réunion est ouverte à 9 h 38

Groupe de travail sur « les relations avec la Russie : comment sortir de l'impasse ? » - Examen du rapport d'information (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

Groupe de travail sur « l'Iran : le renouveau d'une puissance régionale ? » - Examen du rapport d'information

La commission examine le rapport d'information de MM. Jacques Legendre et Daniel Reiner, co-présidents du groupe de travail sur « l'Iran : le renouveau d'une puissance régionale ? »

M. Jacques Legendre, rapporteur. – Le 1^{er} juillet dernier, Daniel Reiner, Michelle Demessine, Joël Guerriau et moi-même, nous avons rendu compte à la commission des premières réflexions auxquelles nous avait conduits le déplacement de notre groupe de travail, au mois de juin, en Iran. Nous avons alors achevé le cycle d'auditions que nous avons mené tout au long du premier semestre, d'une quarantaine de personnes au total : des chercheurs et des hauts fonctionnaires français, et des responsables iraniens. Depuis cette première communication, un élément nouveau – que nous avons anticipé – est survenu, qui a changé la donne pour l'Iran, et peut-être pour l'avenir du Proche et Moyen-Orient : l'accord signé à Vienne le 14 juillet 2015.

Cet accord a revêtu une dimension historique : il a marqué la fin de douze années d'une crise diplomatique visant le programme nucléaire iranien. On a pu voir dans ce résultat un succès de la diplomatie dite de « double approche » du dossier – qui a associé, au dialogue avec l'Iran, une pression croissante sur celui-ci, au moyen de sanctions (embargos commerciaux et gel d'avoirs de personnes physiques et morales). Cet accord constitue aussi un succès pour la diplomatie française, qui a témoigné sa fermeté dans les négociations, en adoptant avec constance une position clairement fondée sur le souci de la non-prolifération régionale. Les conditions que notre pays avait posées à un accord avec l'Iran ont été satisfaites : caractère durable de la limitation des capacités iraniennes de recherche et de production nucléaire ; régime rigoureux des vérifications prévues sur les sites nucléaires iraniens, y compris militaires au besoin ; enfin, automaticité du retour aux sanctions internationales en cas de violation de ses obligations par l'Iran dans l'avenir. Les bonnes nouvelles sont suffisamment rares au Proche-Orient pour que nous saluions celle-ci !

Une question-clé est donc maintenant de savoir si l'accord trouvé à Vienne va effectivement permettre à l'Iran de redevenir un acteur « normal » dans le jeu diplomatique. Il paraît encore trop tôt pour le dire avec certitude. La détermination des Iraniens à appliquer l'accord n'est pas la seule inconnue : à brève échéance, une autre donnée majeure tiendra au résultat des élections présidentielles prévues aux États-Unis en 2016, et donc à l'orientation de la politique étrangère américaine à partir de 2017 – on se souvient de l'hostilité manifestée par les Républicains américains à un accord sur le nucléaire iranien. L'accord de Vienne ne doit donc être encore envisagé, prudemment, que comme la possibilité d'un changement.

C'est bien dans cette perspective que notre groupe de travail s'est placé. Nous avons souhaité évaluer la façon dont l'Iran se trouve potentiellement à même de jouer à nouveau sa partie – il n'y a d'ailleurs jamais renoncé – au sein du concert des Nations. Il s'est donc agi pour nous de prendre la mesure de la puissance iranienne et de nous faire une idée, aussi fidèle que possible, d'un pays particulièrement complexe et qui multiplie les paradoxes.

Le groupe de travail a ainsi pu étayer ce qui est devenu sa certitude : l'Iran constitue une puissance majeure au Proche et Moyen-Orient – que cela plaise ou non ; et il est indispensable de la considérer comme telle. Néanmoins, la vocation de cette puissance n'est pas encore certaine. Quel rôle va-t-elle pouvoir et vouloir jouer dans le proche avenir ? Sous l'hypothèse de la « normalisation » autorisée par l'accord de Vienne, l'Iran acceptera-t-il de faire usage de sa capacité d'influence au bénéfice du règlement des nombreuses crises où il se trouve actuellement impliqué, en faveur de la stabilité régionale ? Au contraire, choisira-t-il de poursuivre, au gré de l'analyse qu'il fera de ses intérêts, les opérations de déstabilisation dont il est soupçonné depuis des décennies ?

On peut au moins avancer que l'Iran, suivant son propre intérêt bien compris, devrait se trouver davantage disposé à un engagement en faveur de la résolution des crises régionales qu'il ne l'était avant l'accord de Vienne... D'où l'importance des différents paramètres de sa puissance : c'est eux, finalement, qui paraissent devoir guider les futurs choix iraniens.

Nous avons ainsi analysé, d'abord, le rayonnement diplomatique de l'Iran. Cette diplomatie semble osciller entre un pôle idéologique, issu des principes de la Révolution islamique, et un pôle pragmatique, qui cherche à tirer profit des opportunités de la conjoncture internationale. Néanmoins, le régime se tient à une constante double ligne anti-États-Unis et anti-Israël.

Au niveau régional, la politique étrangère iranienne met en œuvre une forte solidarité avec les autres communautés chiïtes : le prisme religieux éclaire un grand nombre de ses entreprises. Ainsi, en Irak, autre État majoritairement chiïte, l'influence de l'Iran s'avère aujourd'hui déterminante. Téhéran, en particulier, prend une part substantielle, auprès des forces irakiennes, dans la résistance à Daesh, entretenant des milices chiïtes à cet effet – même si l'insuffisance de ces moyens a conduit le gouvernement irakien, par souci d'efficacité, à faire appel à l'appui des frappes aériennes ciblées offert par la coalition menée par les États-Unis. À Bahreïn, gouverné par une monarchie sunnite mais également peuplé d'une majorité chiïte, l'Iran entretient notoirement des liens privilégiés avec cette dernière ; il est périodiquement soupçonné d'être à l'origine de diverses tentatives de déstabilisation politique – l'Arabie saoudite est intervenue, par le passé, au soutien du gouvernement. Au Yémen, l'Iran, malgré ses dénégations répétées, est fortement suspecté d'approvisionner en armes la minorité chiïte des Houthis, actuellement rebellée contre le gouvernement de la majorité sunnite – que soutient la coalition dirigée par l'Arabie saoudite. Au Liban, le parti

chiite Hezbollah, créé en 1982, fait figure de véritable « produit d'exportation » de la Révolution islamique ; l'Iran, par cet intermédiaire qu'il soutient puissamment, conserve une emprise forte sur le Pays du Cèdre. Alors que celui-ci se trouve aujourd'hui soumis à des conditions déstabilisatrices (vacance des institutions, afflux de réfugiés...), il pourrait représenter, dans les prochains mois, un test révélateur de la volonté de Téhéran à faire preuve, ou non, d'une attitude constructive en faveur de la stabilité du Proche-Orient. En Afghanistan, l'Iran entretient des relations privilégiées avec la minorité des Hazaras, chiites – comme avec les Tadjiks, persanophones –, à l'encontre de la communauté pachtoune, sunnite.

Mais les engagements iraniens au Proche et Moyen-Orient excèdent ce paradigme confessionnel. C'est ainsi qu'en Syrie, le soutien assuré par l'Iran au bénéfice du régime baasiste – laïc – de la famille al-Assad, elle-même alaouite mais, ce faisant, pouvant être considérée comme dissidente par rapport à l'orthodoxie chiite, paraît au fond dépourvu de motif religieux ; il est bien davantage d'ordre géopolitique. Ce soutien n'en est pas moins, jusqu'à présent, indéfectible. La plupart des experts estiment que le régime de Damas se serait effondré sans le concours d'ordre à la fois politique, militaire et financier assuré par l'Iran. Celui-ci, de la sorte, reste, dans ce dossier, au centre du jeu diplomatique... La stratégie paraît fructueuse : vous aurez noté, en septembre dernier, la déclaration commune sur la Syrie de la Haute-Représentante de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, Mme Mogherini, et du ministre iranien des affaires étrangères, M. Zarif ; et les États-Unis se sont déclarés prêts à travailler avec l'Iran, comme avec la Russie, dans la perspective du règlement du conflit syrien – à la condition que ce ne soit pas au profit de Bachar al-Assad.

Dans le même ordre d'idée, l'inimitié de l'Iran chiite et de l'Arabie saoudite wahhabite ne repose de toute évidence qu'en partie sur ces éléments confessionnels : la proximité traditionnelle de Ryad avec les États-Unis, rapportée à l'antiaméricanisme de Téhéran, représente un facteur probablement plus agissant. La concurrence s'exerce sur plusieurs théâtres extérieurs, en forme de guerre par procuration – en Irak, en Syrie, au Yémen... L'affrontement se joue également sur un plan économique, l'Arabie saoudite utilisant contre les intérêts iraniens le poids de sa production en pétrole sur les cours mondiaux. Malgré des déclarations du président iranien, M. Rohani, qui ont montré une possible voie d'apaisement avec Ryad, la situation n'a guère évolué. Le rapprochement entre les deux États que pourrait susciter, notamment, la cause commune de la lutte contre Daesh, se fait attendre.

L'opposition iranienne à Israël passe par un soutien affiché de l'Iran à la cause palestinienne. Le Hamas, essentiellement à Gaza, bénéficie ainsi de l'appui diplomatique et militaire de Téhéran, relayé par le Hezbollah libanais. Cependant le Fatah, en Cisjordanie, s'est montré ces dernières années plus réservé à l'égard de ce qu'il semble tenir pour une volonté d'ingérence.

Enfin, avec la Turquie, Téhéran semble engagé dans une forme d'alliance relative, qui fait fond sur une vieille rivalité, persistante, pour tenir le rôle de grande puissance régionale non-arabe et de nation chef de file du monde islamique. L'Iran s'est d'ailleurs longtemps défié d'un pays, membre de l'OTAN et partenaire d'Israël, qui postulait à intégrer l'Union européenne. Mais l'arrivée au pouvoir à Ankara, en 2002, du Parti de la justice et du développement (AKP), la promotion des valeurs islamiques – sunnites, certes – par le gouvernement turc, et plus récemment les distances prises par celui-ci tant avec l'Europe qu'avec Israël, ont incité au rapprochement. Ainsi, la Turquie a représenté, ces dernières années, l'un des rares soutiens reçus par l'Iran dans son projet de se doter d'un programme nucléaire civil. Il est vrai que d'importants enjeux commerciaux unissent les deux pays. Cela

n'a pas empêché, notamment, que le gouvernement d'Ankara, à rebours de celui de Téhéran, prenne le parti des opposants à Bachar al-Assad en Syrie.

Au-delà de sa région, par convergence d'intérêts, l'Iran a noué d'autres partenariats stratégiques ; je me bornerai ici à mentionner le cas de la Chine et celui de la Russie. La relation est surtout économique avec la Chine, qui représente aujourd'hui le principal partenaire commercial de l'Iran. Les orientations de la diplomatie chinoise paraissent guidées, là comme ailleurs, par le pragmatisme. La Russie est le premier fournisseur d'armes de l'Iran. De fait, elle s'est conformée, un temps, aux mesures d'embargo international en la matière, elle n'a cependant pas renoncé à ce commerce : on l'a bien vu, au mois d'août dernier, avec la confirmation officielle de la livraison à l'Iran, avant la fin de l'année, de batteries de défense antiaérienne sol-air russes, de type S-300, vendues pour un montant de 800 millions de dollars.

M. Daniel Reiner, rapporteur. – La capacité militaire de l'Iran est en effet un autre aspect de la puissance du pays auquel notre groupe de travail s'est attaché.

L'armée régulière iranienne est toujours aujourd'hui marquée, comme le reste du pays, par la guerre Iran-Irak et ses centaines de milliers de morts. Elle compterait 350 000 hommes environ, et dispose d'un équipement assez hétérogène, de qualité plutôt moyenne : des acquisitions récentes auprès de la Russie, la Chine ou la Corée du Nord, et du matériel acquis, avant 1979, auprès des Occidentaux – dont les États-Unis et la France. L'Iran, cependant, grâce aux transferts de technologie dont il a bénéficié auprès de ses partenaires, a mis en place une industrie d'armement nationale, dont une filière balistique. Son budget annuel d'armement est évalué de 2,5 % à 3 % du PIB – ce qu'il faut notamment comparer aux dépenses militaires des États membres du Conseil de coopération du Golfe qui, cumulées, s'avèrent huit fois supérieures. La doctrine officielle est d'ailleurs strictement défensive. Et l'état des forces iraniennes disponibles paraît fort modeste : la capacité de résistance de la flotte est estimée par les experts comme extrêmement limitée au regard de la puissance de la flotte américaine basée à Bahreïn ; les 330 avions de combats des forces aériennes du pays sont en partie inutilisables, du fait de leur vétusté et du manque de pièces détachées...

Mais l'armée régulière de l'Iran se trouve doublonnée, depuis 1979, par l'organisation de Pasdarans, les « Gardiens de la Révolution islamique ». C'est une sorte d'armée parallèle. Ils disposent de leur propre équipement militaire, souvent plus performant que celui de l'armée régulière, et de leurs propres troupes – dont la force d'élite Qods, bras armé des interventions non conventionnelles de l'Iran en dehors de son territoire ; on sait qu'une partie de cette force se trouve aujourd'hui en Syrie. Ces Pasdarans, de plus, constituent une véritable organisation économique, dont les membres contrôleraient près de 40 % de l'économie de l'Iran, dans tous les secteurs. Et ils sont une force politique essentielle, dont l'emprise sur la société iranienne se révèle très concrète au quotidien.

Nous avons également cherché à analyser les aspects économiques et la société de l'Iran.

Sur l'économie, je me tiendrai à l'essentiel. Les ressources iraniennes sont importantes : le pays détient 10 % des réserves pétrolières de la planète et 18 % des réserves de gaz naturel ; sa population de près de 80 millions d'habitants fait de lui le plus gros marché intérieur du Moyen-Orient. Cette économie a connu ces dernières années un repli considérable – une contraction de 8,5 % du PIB entre 2012 et 2014. La situation est avant tout imputable

aux embargos internationaux : le coût des sanctions internationales qui ont visé l'Iran est estimé aux alentours de 500 milliards de dollars. Pendant cette période, le marché iranien s'est réorienté vers ses voisins émiratis et irakiens, vers la Turquie, ainsi que vers la Chine, la Corée du sud et l'Inde. Mais le ralentissement économique du pays a tenu aussi à une inflation massive et à la chute des cours du pétrole. Les perspectives actuelles de reprise sont conditionnées à la mise en œuvre effective du scénario tracé par l'accord de Vienne pour la levée des sanctions.

L'Iran pourrait renouer avec une activité forte : la Banque mondiale prévoit une croissance de l'ordre de 5 % du PIB dès 2016, qui devrait se prolonger pendant plusieurs années. On anticipe en effet la relance du commerce extérieur et des investissements étrangers, mais aussi la disponibilité nouvelle des quelque 100 à 150 milliards de dollars d'avoirs iraniens à l'étranger qui ont été gelés du fait des sanctions. Ce redémarrage implique toutefois que le gouvernement iranien mette en place certaines réformes structurelles. Ces réformes impliquant une diminution du contrôle de l'économie par les Pasdarans, elles risquent naturellement de rencontrer une forte opposition... Il semble néanmoins qu'un certain consensus se soit noué, pour libéraliser graduellement l'économie, au sein de la société iranienne.

Naturellement, notre groupe de travail s'est penché façon plus large sur le devenir de cette société. Notre rapport, à cet égard, se fonde principalement sur les auditions que nous avons menées à Paris, car il ne nous a pas été possible de rencontrer librement des représentants la société civile pendant notre déplacement – très encadré – en Iran. Le pays, malgré une image internationale marquée par le dossier nucléaire, ne se réduit pas à son régime politique, ni ce régime aux idées simplistes que l'on en donne parfois.

L'Iran se trouve depuis 1979 sous l'emprise d'un système de gouvernement se voulant théocratique, en grande partie à la main du Guide suprême. Toutefois, ce système présente paradoxalement des aspects démocratiques ; nos interlocuteurs iraniens se sont d'ailleurs fait fort de souligner que le président de la République était élu (Hassan Rohani, en juin 2013, l'a été avec un taux de participation remarquablement élevé de 72,7 %) et que le Parlement (Majles) était influent : il peut s'opposer à la nomination de ministres et provoquer leur destitution. Et on distingue plusieurs courants politiques.

Une vision un peu manichéenne conduit souvent à opposer, d'un côté, un courant conservateur, idéologiquement dur – proche du Guide Khamenei et des milieux sécuritaires, incarné par le Président Ahmadinejad entre 2005 et 2013 et, depuis 2012, majoritaire au Parlement – et, de l'autre côté, un mouvement réformateur-moderé que représenterait, aujourd'hui, le gouvernement Rohani. Mais la réalité paraît plus complexe. Ainsi, le Président Ahmadinejad, considéré comme ultra-conservateur, a été jusqu'à présent le seul président laïc de la République islamique. Inversement, la candidature d'Hassan Rohani a été nécessairement autorisée par le Guide, puis son élection ratifiée par celui-ci. En fait, il ne paraît pas possible aujourd'hui de gouverner, en Iran, sans l'aval du Guide : il n'y a pas d'opposition véritable.

La situation récemment observée dans le pays en matière de droits de l'Homme tend hélas à le prouver. L'arrivée au pouvoir du Président Rohani avait fait naître l'espoir d'une amélioration en ce domaine ; ces espoirs sont aujourd'hui déçus. Le rapporteur spécial des Nations Unies sur la situation des droits de l'Homme en Iran, M. Ahmed Shaheed, dans son rapport de mars dernier, a souligné la dégradation continue de la situation, regardant les exécutions capitales, la liberté d'expression ou la situation de certaines minorités – même si

notre attention a été attirée sur le fait que les chrétiens, les juifs et les zoroastriens disposaient en Iran d'une représentation parlementaire.

J'ajoute que la condition des femmes est difficile. La Révolution islamique a maintenu certains des acquis du mouvement d'émancipation qu'avaient conduit les shahs Pahlavi – droit de vote, scolarisation, incitation à faire des études. À peine un quart des Iraniennes étaient alphabétisées en 1979, contre près de 90 % aujourd'hui, et 60 % des étudiants iraniens, toutes disciplines confondues, sont des étudiantes. Mais elles souffrent, notamment, de la tenue vestimentaire qui leur est imposée en public, de restrictions en termes d'accès à l'emploi ou de présence dans l'espace social – les manifestations sportives, entre autres –, et de l'abaissement de leur âge légal de mariage. Cet âge légal est de quinze ans depuis 2004, contre neuf ans en 1979, alors qu'il était de dix-huit ans avant la révolution.

Il est vrai que les marges de manœuvre du gouvernement paraissent étroites, sur ces sujets, face aux résistances des milieux les plus conservateurs, tant au sein du régime que dans la société rurale. La société iranienne actuelle, néanmoins, est composée d'une classe moyenne importante et éduquée, et jeune – 55 % des habitants ont moins de 30 ans ; cette composante peut être considérée comme la promesse d'un autre avenir. Le « Mouvement Vert », issu de la protestation populaire à laquelle a donné lieu la réélection de M. Ahmadinejad à la présidence de la République, en juin 2009, avait paru incarner cette promesse. Aujourd'hui, la résignation au régime semble plus grande ; peut-être a-t-elle été favorisée par l'attente de l'issue des négociations sur le programme nucléaire. La normalisation rendue possible par l'accord de Vienne pourrait favoriser une évolution positive. À court terme, en tout cas, une nouvelle révolution, qui impliquerait de nouveaux sacrifices pour le peuple iranien, ne semble pas l'issue la plus probable : les progrès resteront sans doute lents à prendre forme. Le résultat des prochaines élections législatives iraniennes, prévues en mars 2016, devrait en constituer un bon indicateur.

Ce panorama de l'Iran dressé, notre groupe de travail s'est naturellement interrogé sur la façon dont la France doit orienter sa relation avec le pays. Les liens franco-iraniens ont une histoire longue, ponctuée de nombreux aspects positifs. L'appauvrissement récent de cette relation, notamment sur le plan des échanges culturels, a résulté de motifs d'ordre conjoncturel : le dossier nucléaire.

D'une part, dans le contexte des sanctions internationales appliquées à l'Iran depuis 2006-2007, les échanges économiques entre nos deux pays se sont considérablement restreints. Les importations françaises en provenance d'Iran ont connu une chute brutale, passant de 1,77 milliard d'euros en 2011 à 48 millions d'euros en 2013, en raison de l'arrêt des importations de pétrole iranien à la suite de l'embargo européen total décidé, en la matière, en janvier 2012. Nos exportations vers l'Iran, de même, ont fortement diminué, s'établissant à 453 millions d'euros en 2014, contre 1,66 milliard en 2011. Les difficultés commerciales ont pour partie résulté d'un problème de financement : les banques françaises, qui effectuent leurs transactions en dollar, se trouvent presque toutes exposées au dispositif de sanctions des États-Unis ; en considérant la « jurisprudence » dégagée l'occasion de l'affaire BNP-Paribas en 2014, ces banques ont souvent refusé de prendre en charge les transactions financières avec l'Iran, même dans des secteurs pourtant non ciblés par les sanctions. Sur place, en conséquence, d'autres firmes européennes, mais surtout des sociétés chinoises, coréennes et turques, se sont substituées aux françaises.

D'autre part, les relations politiques entre la France et l'Iran, dans le contexte de la négociation sur le programme nucléaire iranien, ont évidemment été tendues. On peut

toutefois gager que les Iraniens savent faire la part des choses, et que la qualité de la relation franco-iranienne ne sera pas durablement affectée par l'histoire récente. Les signes de restauration de nos liens sont déjà tangibles.

Au plan politico-diplomatique, la normalisation a été amorcée, deux semaines seulement après l'accord de Vienne, par la visite officielle du ministre français des affaires étrangères à Téhéran, qui s'est bien déroulée. Le 27 septembre dernier, en marge de l'assemblée générale des Nations Unies, le Président de la République et son homologue iranien, M. Rohani, se sont entretenus. À cette occasion, deux idées fortes ont été exprimées, auxquelles souscrit notre groupe de travail : le rôle majeur de l'Iran sur la scène régionale appelle un dialogue franco-iranien nourri, et nos deux pays doivent renouer avec les projets économiques conjoints. Une visite du Président Rohani en France est désormais annoncée pour le mois de novembre prochain.

Il est en effet indispensable de rétablir un dialogue politique continu, au plus haut niveau, entre la France et l'Iran, en vue du règlement des crises en Irak, en Syrie, au Liban, en Palestine... Certes, le sens de l'implication iranienne sur la scène régionale reste sujet à caution ; le soutien actuel fourni par le régime de Téhéran à celui de Damas, entre autres, l'éloigne des options défendues par la diplomatie française. Néanmoins, compte tenu du poids du pays dans la région, il s'agit pour nous d'un interlocuteur nécessaire.

Au plan économique, dans un contexte de concurrence internationale très forte, diverses missions d'entreprises françaises se sont rendues, récemment, en Iran. En dernier lieu, au mois de septembre dernier, une délégation de près de 150 entreprises conduites par le MEDEF a accompagné la visite de Iran du ministre français de l'agriculture et du secrétaire d'État chargé, notamment, du commerce extérieur. Les discussions ont d'ores et déjà permis d'identifier les secteurs dans lesquels l'expertise française est attendue : l'industrie pétrolière – Total se trouve bien positionné ; le secteur automobile – Renault et Peugeot sont historiquement présents en Iran, et une étude réalisée par Renault estime que le marché iranien pourrait atteindre deux millions de voitures d'ici cinq ans ; l'aéronautique – vu l'âge moyen de la flotte civile iranienne, le besoin est estimé de 400 à 500 avions de ligne sur les dix prochaines années ; l'agriculture, en particulier dans le domaine de l'irrigation, et l'agro-alimentaire – des accords bilatéraux sont d'ores et déjà signés en ce domaine ; le tourisme, pour lequel le potentiel est considérable...

La reprise des investissements français en Iran suppose cependant la réouverture des canaux bancaires. Mais nos entreprises ont manifestement la possibilité de jouer l'atout que constitue, pour leur réimplantation dans le pays, la bonne image dont y jouit toujours le nôtre. Nous approuvons donc l'effort d'appui engagé par l'État en ce domaine : récente ouverture d'un bureau de Business France à Téhéran, renforcement du service économique de notre ambassade, mise en place d'une commission mixte bilatérale... Il convient bien sûr de prolonger cet effort.

M. Jacques Legendre, rapporteur. – Un mot encore sur notre coopération culturelle avec l'Iran, qui s'avère aujourd'hui modeste.

Il n'y a pas d'Institut français à Téhéran ; les autorités iraniennes ne l'ont pas permis. On ne trouve dans la ville qu'un « Centre de langue française ». L'activité de cet établissement est réelle, mais elle a été mise en sommeil, à la fin de l'année 2011, faute d'autorisation des autorités iraniennes ; le Centre n'a pu reprendre ses cours de langue qu'en juillet 2013. Cette activité pourrait connaître un vif essor, car la demande est croissante, mais

cela supposerait l'aménagement de nouveaux locaux. Or, si l'implantation immobilière de l'établissement rend l'opération possible, celle-ci requiert des financements nouveaux. Par ailleurs, l'Institut français de recherche en Iran (IFRI), dont la mission est de promouvoir la recherche sur le « monde iranien », fonctionne au ralenti, ce qui est préjudiciable à notre faculté d'appréhension du pays.

En France, l'accueil d'étudiants iraniens est limité : ils sont au nombre de 1 800, bon an, mal an, actuellement. Un partenariat scientifique franco-iranien, de type « Hubert Curien », semble donner de bons résultats. Toutefois, les études iraniennes en France sont de moins en moins nombreuses, malgré l'activité de spécialistes de renom et d'une jeune génération talentueuse de chercheurs.

Nos capacités d'analyse de la société iranienne doivent donc être restaurées. D'une manière générale, je pense que notre politique d'influence envers l'Iran – et, à partir de l'Iran, dans la région – passe par la relance des différents pôles de notre coopération culturelle. Cette dimension est en effet partie intégrante de la vision que la France doit désormais construire de sa relation avec cette puissance régionale majeure, que notre groupe de travail appelle de ses vœux à la densité.

Il s'agit, non seulement d'offrir de nouveaux appuis au développement de nos entreprises, mais aussi de relayer nos positions au Proche et Moyen-Orient, au bénéfice en particulier de la résolution des crises, et d'y préserver nos intérêts en rééquilibrant nos alliances actuelles. En effet, la France n'a pas à prendre parti entre le monde sunnite et le monde chiite. Félicitons-nous de la qualité actuelle de la coopération politique et militaire française avec l'Égypte, l'Arabie saoudite ou les Émirats arabes unis, mais ne négligeons pas les leviers majeurs d'influence, dans la région, de la relation franco-iranienne, qui s'inscrit dans une longue histoire.

Il s'agit encore de favoriser la diffusion de notre culture et de nos valeurs. Car coopérer en faveur de la gestion des crises ou du redémarrage des investissements sur place n'implique en rien d'acquiescer aux principes défendus par la République islamique, ni de se rallier à sa vision du monde. Au contraire, l'enjeu pour la France est de faire rayonner ses valeurs, en poursuivant avec le régime de Téhéran un échange, le cas échéant, critique – que ce soit en matière de diplomatie ou sur les droits de l'Homme.

Les Présidents Hollande et Rohani sont tombés d'accord sur l'élaboration d'une « feuille de route » commune. Ce document devrait à nos yeux comporter un certain nombre de projets précis. Au plan politique, la lutte contre le terrorisme et la coopération en faveur du règlement des crises régionales doivent guider les termes de ce partenariat. C'est la mobilisation des savoir-faire et de l'excellence de notre pays qui doit permettre de déterminer les autres volets.

Pour ce qui concerne la coopération économique, la France pourrait apporter son soutien d'expertise à la restauration des circuits de financement bancaires des investissements en Iran et de l'Iran, un appui de conseil à l'amélioration par le pays de son environnement des affaires (droit, fiscalité, lutte contre la corruption), et l'accompagnement technique de la candidature iranienne, si elle se confirme, à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Des jumelages entre chambres de commerce et d'industrie iraniennes et françaises pourraient également figurer de façon opportune dans cette collaboration, ainsi qu'un projet de coopération entre les services français et iraniens chargés du développement touristique.

Pour ce qui concerne la coopération culturelle, il conviendrait d'assurer le soutien de l'Iran au ré-essor de nos établissements culturels à Téhéran, dont j'ai indiqué la situation actuelle. Il s'agirait de faciliter, notamment, la reprise des missions de chercheurs français, et de relancer les fouilles archéologiques menées en commun dans le pays – les fouilles archéologiques ont toujours constitué un excellent vecteur diplomatique ! L'extension des capacités d'accueil de l'école française devrait également figurer dans ce programme, dans la mesure où le redémarrage économique devrait donner lieu au retour, en Iran, d'une expatriation professionnelle française. La France, de son côté, devrait s'engager à augmenter le nombre d'étudiants iraniens qu'elle accueille. Eu égard au potentiel des grands musées français, à commencer par le Louvre, et des musées iraniens – ceux de Téhéran, d'Ispahan, de Chiraz, etc. –, une coopération spécifique pourrait être mise en œuvre avec profit, au moyen de prêts d'œuvres et d'expositions croisées.

En résumé, la France doit saisir l'opportunité que représente le nouveau contexte créé par l'accord de Vienne – elle y a contribué –, pour reprendre pied en Iran, parler avec les Iraniens, être aux côtés de la société civile sans se rallier au régime, et rétablir ainsi une relation dont l'histoire est au moins tricentenaire. Les projets que nous proposons seront autant de leviers de notre influence. Notre pays paraît en effet avoir un rôle à jouer, auquel il doit se préparer, dans l'accompagnement des mouvements plus ou moins lents qui se trouvent aujourd'hui en gestation en Iran – ouverture de l'économie, essor d'une société plus libre ; notre groupe de travail tient d'ailleurs à marquer sa confiance dans ces évolutions.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Et la France dispose de la liberté pour agir en ce sens !

Mme Michelle Demessine – L'Iran est un pays de paradoxes. C'est ainsi par exemple qu'au-delà de la rigidité de son régime actuel, on y découvre encore une grande civilisation millénaire.

La société iranienne s'est-elle désormais résolue à ce qu'on pourrait appeler un « obscurantisme modéré » ? Il s'agit là pour nous d'une interrogation encore sans réponse. Toutefois, des changements sont manifestement en cours. Certes, la question des droits de l'Homme apparaît encore très lourdement posée ; à cet égard, j'approuve ce qui vient d'être dit par mes collègues. Un pays ne peut pas être une démocratie s'il ne respecte pas la liberté d'expression. La condition des femmes représente une autre préoccupation forte : on perçoit l'existence d'une tension, entre celles qui supportent mal l'obligation vestimentaire qui leur est imposée et les composantes les plus religieuses de la société. Il est encore difficile d'imaginer les voies futures de possibles évolutions. Mais il faut souhaiter ces évolutions et, dans cette attente, ne pas « diaboliser » tout le pays.

D'autant que la francophilie apparaît encore comme très vive en Iran. Beaucoup de traces de notre relation avec le pays, datant d'avant la Révolution islamique, y subsistent. Dans le domaine économique, aujourd'hui, les attentes iraniennes placées dans la France sont grandes ; nous l'avons particulièrement mesuré lors de notre visite à la chambre de commerce et d'industrie d'Ispahan, à l'occasion de nos échanges avec les entrepreneurs locaux. C'est le cas, par exemple, en ce qui concerne le tourisme : notre savoir-faire en la matière est reconnu, qu'il s'agisse de politique touristique, d'hôtellerie, de communication... C'est un marché sur lequel nos entreprises ne doivent pas manquer de prendre l'avantage. D'ailleurs, j'observe que le groupe Accor, le 15 septembre dernier, a déjà conclu un contrat d'exploitation pour un hôtel Ibis et un Novotel, situés l'un et l'autre à l'aéroport de Téhéran ; il s'agit du premier

groupe hôtelier international à s'implanter en Iran depuis la révolution de 1979, et du premier retour dans le pays d'une multinationale depuis l'accord de Vienne. C'est un très bon signe !

M. Joël Guerriau. – Les échanges entre la France et l'Iran ont été fortement mis à mal dans la période récente, notamment au plan de l'économie et du commerce, du fait des sanctions internationales. Ces échanges, à présent, reprennent ou sont sur le point de reprendre ; de ce point de vue, le rapport de notre groupe de travail me paraît intervenir de façon très opportune !

Différents obstacles doivent être levés, à l'initiative du gouvernement iranien, pour rendre à nouveau possible la croissance du pays. Il s'agit notamment de remédier à l'inflation et de libéraliser progressivement l'économie. Par ailleurs, les banques iraniennes doivent se réinsérer dans le cadre international et européen, en recréant le réseau de correspondants à l'étranger qu'elles ont perdu à la suite des embargos. La reprise de partenariats importants avec l'Iran sera conditionnée à l'amélioration de l'environnement des affaires. Cela ne sera sans doute pas facile, compte tenu des probables résistances sociales.

On observe déjà des avancées tangibles dans le démarrage de la reconstruction des liens bilatéraux : des délégations d'entreprises et des ministres français se rendent en Iran, le Président Rohani sera bientôt en visite officielle en France, le Président du Sénat a annoncé son propre déplacement, d'ici la fin de l'année, dans le pays... Pour ma part, je crois qu'un puissant facteur de reconsolidation tiendra au développement de partenariats régionaux, entre, d'une part, les régions et chambres de commerce et d'industrie françaises et, d'autre part, les provinces et chambres de commerce et d'industrie iraniennes. La chambre de commerce et d'industrie des Pays-de-Loire s'est déjà rapprochée de son homologue d'Ispahan, qui a reçu notre groupe de travail et où nous avons pu constater, comme l'a dit Michelle Demessine, que la coopération française est bel et bien attendue.

M. Christian Cambon. – La restauration de la relation franco-iranienne exige des signes politiques forts. À la suite de l'attitude et des paroles du ministre des affaires étrangères français dans le cadre de la négociation sur l'accord nucléaire, il y a encore beaucoup de susceptibilités blessées en Iran ; tout n'est pas encore « digéré ». Mais je pense que le Gouvernement et le Président de la République vont prendre l'initiative dans ce domaine.

En rebond aux propos de Joël Guerriau, je souhaite indiquer que beaucoup de difficultés existent encore pour le retour des petites et moyennes entreprises (PME) françaises en Iran. Il ne faudrait pas que les grandes entreprises soient les seules à bénéficier de l'appui des services de l'État et à se trouver associées aux grandes missions organisées sur place ! Nos PME, créatrices d'emplois, qui sont prêtes à développer de nouveaux marchés dans cette région du monde, restent fortement handicapées par la paralysie du réseau bancaire liée à l'affaire BNP-Paribas.

Je crois donc qu'il faut demander au Gouvernement de prendre très vite des initiatives pour que des PME qui ne peuvent se lancer seules dans cette nouvelle aventure soit épaulées par les réseaux publics, comme la Coface, mais aussi par les banques privées, afin qu'elles puissent développer de nouvelles relations avec l'Iran.

Mme Hélène Conway-Mouret. – Je voudrais féliciter les rapporteurs pour leur excellent travail. Chers collègues, vous avez eu raison de rappeler l'histoire de ce grand pays qu'est l'Iran et la relation très forte que nous avons entretenue avec lui pendant longtemps.

Nous ne pouvons que nous réjouir d'une reprise des relations bilatérales dans tous les domaines, et notamment en matière commerciale.

Vous avez indiqué que l'armée iranienne ne poursuit pas de but offensif, officiellement. L'Iran ne semble toutefois pas étranger à ce qui se passe au Yémen ! Dans le cadre de l'ouverture actuelle, existe-t-il des opportunités dans le secteur de la défense ? Quelle est la position de la France vis-à-vis de l'Iran dans ce domaine particulier d'activité, qui contribue à souder notre relation, aujourd'hui, avec l'Arabie saoudite ou les Émirats ?

Par ailleurs, s'agissant du domaine culturel, avez-vous noté une volonté du ministère des affaires étrangères de soutenir la relance que vous appelez de vos vœux, notamment par le biais de nos établissements culturels à Téhéran ?

Mme Bariza Khiari. – Merci à nos collègues pour leur excellent rapport et, aussi, pour nous avoir présenté, en juillet dernier, leurs conditions de voyage. C'était très intéressant.

Je pense que l'Iran est maintenant libéré du dossier nucléaire et que le bazar de Téhéran va jouer son rôle en termes économiques.

Malgré un régime actuel assez dur, on perçoit dans la société iranienne une certaine respiration. Elle tient, notamment, à la vitalité du cinéma national : certains films, que les Iraniens peuvent voir dans leur pays, laissent passer un regard critique, même sur le plan religieux.

En ce qui concerne les rapports entre sunnites et chiites, les Iraniens n'aiment guère que l'on parle d'affrontement. Ils reconnaissent des tensions, mais nous reprochent de ne pas dire que celles-ci tiennent à la « wahhabitisation » de l'islam. On en voit les ravages, même en Europe, et on ne le dénonce pas assez pour des raisons économiques.

M. Daniel Reiner, rapporteur. – Les Iraniens ne nous reprochent pas directement notre relation avec les pays du Golfe, mais ils estiment que les livraisons d'armes ne favorisent pas la paix au Moyen-Orient. Il est par ailleurs bien clair que les perspectives du commerce des armes entre la France et l'Iran ne sont pas aujourd'hui à l'ordre du jour ! Ils ont le sentiment de jouer un rôle positif au Proche et Moyen-Orient et considèrent qu'ils y constituent un élément de stabilité. Quand nous faisons remarquer à nos interlocuteurs que la situation n'est pas si claire, que l'implication régionale de l'Iran est armée, ils répondent que cela n'est rien à côté de ce que font l'Arabie saoudite et les autres monarchies du Golfe.

Nous appelons au rééquilibrage des alliances de la France. Nous n'avons pratiquement plus de liens avec l'Iran, avant l'accord de Vienne ; il nous faut retrouver notre relation avec ce pays. Un tel rééquilibrage ne signifie pas l'abandon des liens noués avec le monde sunnite ; c'est un renforcement de la position de la France dans la région que nous visons, en montrant qu'elle n'est pas d'un côté ou de l'autre, mais qu'elle est en faveur de la stabilité au Moyen-Orient.

Durant notre déplacement en Iran – au début du mois de juin –, nous nous sommes inscrits dans la perspective de la réussite de la négociation sur le programme nucléaire iranien. Cette issue était alors encore très peu certaine. Considérant qu'on allait parvenir à signer un accord, nous avons demandé à nos interlocuteurs de définir leur position

pour favoriser la résolution des crises. Nous avons trouvé des responsables ouverts, qui traduisaient la position du gouvernement iranien.

Une précision sur les Pasdarans : ce corps des « Gardiens de la Révolution islamique » a été créé en 1979 pour encadrer idéologiquement et matériellement la révolution. Ils ont très largement participé à la guerre en Irak ; leur rôle était d'encadrer l'armée, dont le régime se méfiait à l'époque. Il s'agit aujourd'hui de 230 000 hommes environ, dont 130 000 militaires. Ils ont totalement pénétré la société civile en contrôlant une part importante de l'économie iranienne.

M. Jacques Legendre, rapporteur. – La société iranienne a toujours été francophile. Il nous paraît donc important de recréer, entre nos deux pays, un maximum de liens à travers un maximum de canaux. C'est la meilleure action à mener.

Le ministère des affaires étrangères exprime son intention de renforcer notre coopération culturelle avec l'Iran ; cela me paraîtrait en effet éminemment souhaitable. Mais il faudra obtenir des Iraniens qu'ils acceptent, à Téhéran, le développement des activités de nos établissements culturels. Par exemple, on ne peut pas, actuellement, créer un véritable Institut français : il faut le camoufler sous les aspects du Centre de langue française, sans quoi les autorités iraniennes ne donneraient pas leur accord. Il convient donc de leur dire que la France est prête à faire davantage, à condition qu'ils l'y autorisent, et, parallèlement, développer le nombre d'étudiants iraniens qui sont accueillis, chaque année, dans notre pays : 1 800, ce n'est pas assez !

J'insiste également sur le fait qu'il faut recréer, en France, un pôle d'études sur l'Iran qui soit véritablement digne de l'importance de cette civilisation et de ce pays, ainsi que des enjeux qui s'attachent, pour nous, à mieux les comprendre.

La commission adopte le rapport des co-présidents du groupe de travail et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information.

Ratification du protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac – Examen du rapport et du texte de la commission

La commission examine le rapport de M. Gilbert Roger et le texte proposé par la commission pour le projet de loi n° 696 (2014-2015) autorisant la ratification du protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac.

M. Gilbert Roger, rapporteur. – Le protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac a été adopté en novembre 2012 à Séoul. Il s'inscrit dans le prolongement de l'article 15 de la convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac (CCLAT), qui énonçait les principales mesures à mettre en œuvre pour lutter efficacement contre le commerce illicite des produits du tabac.

La France fait partie des premiers pays ayant signé ce protocole. Il n'entrera en vigueur qu'après le dépôt du quarantième instrument de ratification. Au 4 septembre, seuls neuf États l'avaient ratifié.

Quel est l'intérêt de ce protocole ?

L'Organisation mondiale des douanes estime qu'une cigarette sur dix fumée dans le monde pourrait être issue du commerce illicite. Dans notre pays, alors que 200 tonnes étaient saisies par la direction générale des douanes et des droits indirects en 2005, 500 tonnes l'ont été au cours du seul premier semestre 2015 ! Les trafics peuvent certes concerner des produits du tabac authentiques, fabriqués dans les usines des cigarettiers, mais détournés, ou des contrefaçons de marques légales. Mais, comme nous l'ont indiqué les représentants des douanes lors d'une audition que j'ai menée, il s'agit de plus en plus souvent de ce que l'on appelle des « *illicit whites* », c'est-à-dire soit des cigarettes produites par des fabricants moins connus que les majors et non autorisées en France (par exemple la marque *American Legend* produite par Karelia au sein de l'UE), soit des cigarettes sans aucune existence légale dont les fabricants sont inconnus. La contrebande des produits authentiques des grandes marques, qui étaient très importante au début des années 2000, à tel point qu'on a des raisons de penser qu'elle était soutenue par les industriels eux-mêmes, reste significative mais a fortement diminué depuis les accords signés par l'Union européenne avec ces grandes marques entre 2004 et 2010.

Plusieurs raisons plaident pour une intensification de la lutte contre ce phénomène.

Le commerce illicite des produits du tabac est en grande partie sous la coupe d'organisations criminelles agissant dans le monde entier et éventuellement actives dans les trafics de drogue, la traite des êtres humains ou encore le terrorisme.

En outre, au plan international, l'étude d'impact jointe au projet de loi fait état d'une estimation de 40 milliards de dollars de pertes totales de revenus fiscaux en raison du commerce illicite des produits du tabac en 2010. Dans une communication au Conseil et au Parlement européen, la Commission européenne estimait en juin 2013 que le commerce illicite de cigarettes entraîne des pertes annuelles de plus de 10 milliards d'euros au sein de l'Union européenne, résultant du non-paiement des droits de douane et des taxes.

Enfin, est-il besoin de rappeler que selon l'OMS, Le tabac tue près de 6 millions de personnes chaque année dans le monde, parmi lesquelles plus de 5 millions sont des fumeurs et plus de 600 000 des non-fumeurs exposés au tabagisme passif ?

La ratification de ce protocole serait ainsi avant tout de notre part un geste bénéfique pour l'ensemble des pays signataires en créant un effet d'entraînement afin de se rapprocher des 40 ratifications nécessaires à l'entrée en vigueur du texte au plan international.

Mais c'est aussi la situation singulière de notre pays qui doit nous inciter à ne pas relâcher nos efforts et à faire feu de tout bois pour lutter contre le tabagisme.

En effet, d'après l'eurobaromètre publié par la commission européenne en mai dernier, la France se place au quatrième rang au sein de pays de l'Union pour la prévalence de la consommation de tabac avec 32 % de fumeurs réguliers derrière la Grèce, la Bulgarie et la Croatie. Selon le même baromètre, notre pays est l'un des cinq seuls qui ait vu cette prévalence augmenter depuis 2012, et c'est celui qui a connu l'augmentation la plus forte : + 4%.

Je pense qu'il n'est pas nécessaire de rappeler en détail à quel point le tabac est un fléau de santé publique dans notre pays où 73 000 personnes meurent chaque année prématurément du fait de sa consommation selon l'INPES (institut national de prévention et

d'éducation pour la santé). Il est probable qu'aux risques sanitaires bien connus du tabac légal s'ajoutent, dans le cas des contrefaçons et des cigarettes non autorisées en France, des risques supplémentaires.

En outre, la contrebande de tabac va bien entendu directement à l'encontre de la politique fiscale du tabac qui constitue un des principaux leviers de la politique de santé publique en la matière. Le renforcement de la lutte contre le commerce illicite est ainsi nécessaire pour protéger les prix pratiqués au sein du réseau des buralistes.

Pour l'ensemble de ces raisons, le Programme national de réduction du tabagisme, adopté en conseil des ministres en septembre 2014, prévoyait la ratification de ce protocole.

Quels sont les principaux axes de ce texte ?

Le premier de ces axes comporte un ensemble de mesures destinées à améliorer le contrôle de la chaîne logistique de commercialisation du tabac. Il s'agit ainsi de soumettre à une licence la fabrication des produits du tabac et de matériel de fabrication, ainsi que leur importation et exportation.

Les acteurs de la chaîne logistique auront par ailleurs une obligation de vigilance. Ils devront en particulier contrôler les ventes pour vérifier que les quantités sont proportionnées à la demande sur le marché de destination et ne servent pas en réalité à alimenter en contrebande d'autres marchés, ce qui est une pratique répandue.

Enfin, le protocole prévoit la mise en place de systèmes de suivi et de traçabilité interopérables permettant de retracer les mouvements des produits du tabac au plan international. Bien entendu, il s'agit d'une arme essentielle pour lutter contre la contrebande des cigarettes produites par les marques déposées mais pas par les marques non déclarées. Concernant cette traçabilité, certaines interrogations ont pu se faire jour sur la compatibilité entre les dispositions de l'article 8 du protocole, celles de la directive européenne du 3 avril 2014, qui comporte notamment des mesures relatives à la lutte contre le commerce illicite des produits du tabac, ses articles 15 et 16 établissant un dispositif de traçabilité et de sécurité, enfin celles de l'article 569 du code général des impôts, précédemment modifié par l'article 4 de la loi du 8 août 2014 afin d'assurer la transposition des articles susmentionnés de la directive européenne. En effet, le protocole stipule que chaque partie « *instaure (...) un système de suivi et de traçabilité contrôlé par elle* » et que « *les obligations auxquelles une Partie est tenue ne sont pas remplies par l'industrie du tabac et ne lui sont pas déléguées* » tandis que la directive impose seulement que les fabricants et importateurs « *concluent un contrat de stockage de données avec un tiers indépendant* », solution reprise par l'article 569 du code général des impôts. Ainsi, ce protocole de l'OMS, la directive tabac et l'article 569 du code général des impôts évoquent tous les trois la traçabilité du tabac. Pourtant, ces textes comportent une différence fondamentale et nous devons rester vigilants pour ne pas permettre au final que le contrôle de la traçabilité de la production de cigarettes soit confié aux fabricants de tabac eux-mêmes. Il est donc nécessaire d'avoir des instances et une traçabilité totalement indépendantes. Dès la ratification du protocole, le lancement d'un appel d'offres, au moins pour notre pays, devrait nous rassurer sur cette question.

Il apparaît donc que la ratification du Protocole par la France et par l'Union devra entraîner une obligation de mettre un terme à ce conflit de normes par la modification de l'article 15 de la directive et de l'article 569 du CGI, lesquels devront s'aligner sur le Protocole en vertu des règles du droit international.

Le second axe du protocole consiste en l'amélioration de la répression pénale des trafics illicites de tabac. Le protocole comporte ainsi une liste d'actes illicites liés au trafic des produits du tabac et demande à chaque Partie de prévoir les mesures nécessaires pour que ces actes soient effectivement considérés comme illicites dans leur législation et pour qu'ils fassent l'objet de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives. Le protocole met également l'accent sur l'utilisation plus fréquente de techniques spéciales d'enquête telles que les livraisons surveillées. Sur cette question de la répression, il convient de noter que notre pays dispose déjà, notamment au sein du code pénal, du code des douanes et du code général des impôts, d'une palette d'incriminations complète, avec des peines allant de un à dix ans d'emprisonnement et jusqu'à 500 000 euros d'amende ou cinq fois la valeur de l'objet de la fraude, ce qui permet la mise en œuvre de sanctions effectives sans qu'il soit nécessaire d'envisager de nouvelles modifications législatives. En revanche, les instruments de répression sont beaucoup moins performants dans d'autres pays pour lesquels l'application du protocole impliquera une mise à niveau importante qui bénéficiera ensuite à tous.

Troisièmement, le protocole prévoit l'amélioration de la coopération internationale en matière de lutte contre le trafic illicite de tabac. Dans notre pays, la douane est déjà engagée dans de multiples actions de coopération aux niveaux européen et international. Le protocole demande à l'ensemble des Parties d'intensifier la coopération en améliorant les échanges d'information, en augmentant les capacités répressives, en collaborant au niveau administratif et judiciaire.

Clef de cette amélioration de la coopération internationale, le protocole prévoit l'instauration d'un « point focal mondial » pour l'échange d'informations dans les cinq ans suivant l'entrée en vigueur du protocole. Ce point focal mondial sera probablement situé au Secrétariat de la convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac. Il comportera des bases de données comportant les informations de traçabilité et de sécurité nécessaire au suivi du commerce du tabac.

Je voudrais enfin évoquer le problème des écarts de taxation des produits du tabac entre les différents pays de l'Union européenne, qui alimente notamment le trafic transfrontalier. Dans sa communication du 6 juin 2013 relative à une stratégie globale de l'Union européenne contre le commerce illicite des produits du tabac, la Commission européenne a ainsi vivement plaidé pour une harmonisation au plan européen afin de lutter contre la contrebande qui profite de ce différentiel de prix entre les pays. Le Gouvernement plaide aussi régulièrement pour une telle harmonisation. Je pense qu'il s'agit là d'un axe de travail important pour les prochaines années.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission a adopté le rapport ainsi que le projet de loi précité.

Approbation de l'accord relatif aux mesures du ressort de l'Etat du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée – Examen du rapport et du texte de la commission

La commission examine le rapport de M. André Trillard et le texte proposé par la commission pour le projet de loi n° 794 (2013-2014) autorisant l'approbation de l'accord relatif aux mesures du ressort de l'Etat du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée.

M. Christian Cambon, en remplacement de M. André Trillard, rapporteur. – Monsieur le Président, Mes chers collègues, nous examinons aujourd'hui le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord relatif aux mesures du ressort de l'Etat du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée. La pêche illicite, non déclarée et non réglementée, dite pêche INN, est un véritable fléau causant des pertes comprises entre 10 milliards d'USD et 23 milliards d'USD par an (entre 9 milliards d'euros et 20,5 milliards d'euros environ) à l'échelle mondiale, selon une étude de 2009, citée par la FAO, l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture.

Elle peut prendre diverses formes : pêche non autorisée dans les eaux sous juridiction nationale, dans des zones couvertes par des organisations régionales de gestion des pêches (ORGP) ou dans des zones protégées, captures d'individus trop jeunes ou d'espèces protégées, utilisation d'engins de pêche prohibés, non-déclaration des prises etc.

Elle compromet les actions entreprises en faveur d'une pêche responsable et constitue une menace pour la gestion et l'exploitation durable des ressources halieutiques, entraînant l'épuisement des stocks de poisson et la détérioration des écosystèmes. Elle a aussi pour effet d'augmenter la malnutrition, de réduire les revenus des communautés vivant de la pêche artisanale, et indirectement le développement des pays concernés. Enfin, elle se déroule le plus souvent dans des conditions de travail déplorables, voire d'esclavage et sans grande considération pour la sécurité en mer.

En mars 2007, en réponse à une demande de la communauté internationale, le Comité des pêches de la FAO a décidé l'élaboration d'un instrument international juridiquement contraignant sur la base du Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche INN et du Dispositif type relatif aux mesures du ressort de l'Etat du port dans le contexte de la lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée adoptés par la FAO. Ces instruments facultatifs préconisent l'application des mesures de l'Etat du port qui sont rapidement apparues comme un outil déterminant dans la lutte contre la pêche INN.

L'accord que nous examinons aujourd'hui a fait l'objet de la Résolution 12/2009, adoptée par la Conférence des Parties, en novembre 2009. Il prévoit l'application d'une norme mondiale minimale, sur le fondement de laquelle les Parties peuvent interdire l'entrée dans leur port et l'accès aux services de celui-ci, aux navires ne battant pas leur pavillon, et se livrant à des activités de pêche INN, à l'exception des « navires d'un Etat voisin se livrant à une pêche artisanale de subsistance, à condition que l'Etat du port et l'Etat du pavillon coopèrent pour faire en sorte que les navires » ainsi que des « navires porte-conteneurs qui ne transportent pas de poisson ou s'ils en transportent, seulement du poisson qui a été débarqué auparavant », sous réserve de l'absence de suspicion. Déclinons maintenant ces mesures.

Tout d'abord, l'autorisation ou le refus d'entrée dans le port.

Les Parties désignent les ports dans lesquels les navires peuvent entrer et en communiquent la liste à la FAO qui en assure la publicité. L'autorisation d'entrée dans le port est subordonnée à la transmission préalable d'informations précises. En cas de preuves avérées de pêche INN, les Parties ont l'obligation d'interdire l'accès à leur port. À titre dérogatoire, elles peuvent laisser entrer le navire dans le seul but de l'inspecter et de prendre « d'autres mesures appropriées conformes au droit international et au moins aussi efficaces ».

Deuxièmement, le refus de l'utilisation des ports.

Une Partie a le droit de refuser l'utilisation de son port pour le débarquement, le transbordement, le conditionnement et la transformation du poisson, ainsi que l'approvisionnement en carburant, l'avitaillement, l'entretien et la mise en cale sèche par exemple, à un navire auquel elle a accordé préalablement une autorisation d'accès, si elle constate que celui-ci ne dispose pas d'autorisation valide ou si le poisson à bord a une origine illicite ou encore en cas de fortes suspicions.

En dernier lieu, les inspections et actions de suivi.

Les Parties sont tenues d'effectuer un nombre annuel d'inspections suffisant pour atteindre l'objectif de l'accord. Elles sont invitées à s'accorder sur des niveaux minimaux d'inspection, par l'intermédiaire notamment des organisations régionales de gestion des pêches ou de la FAO.

L'accord fixe le contenu minimal de la formation des inspecteurs, de la procédure d'inspection ainsi que du rapport d'inspection.

La mise en place d'un système électronique, coordonné de préférence par la FAO, permettant l'échange électronique direct d'informations et répondant à des critères précis est encouragée.

Les mesures de l'Etat du port font l'objet d'une publicité auprès du navire, de l'Etat du pavillon du navire, ainsi que dans la mesure du possible, des Etats côtiers, des organisations régionales de gestion des pêches et autres organisations internationales concernés.

Après avoir rappelé les obligations de l'Etat du pavillon à l'égard de ses navires, cet instrument accorde une considération particulière aux besoins spécifiques des Etats en développement, qui se traduit par la fourniture d'une assistance technique et financière, soit directement, soit par l'intermédiaire de la FAO, d'autres institutions spécialisées des Nations unies ou d'autres organisations ou organes internationaux appropriés. Un groupe de travail ad hoc est constitué en vue de l'élaboration de ces mécanismes de financement.

Après un examen attentif, je recommande l'adoption de ce projet de loi qui représente une avancée juridique importante et attendue dans la lutte contre la pêche INN, puisque cet accord n'est toujours pas entré en vigueur faute d'un nombre suffisant de ratifications. Je précise que son application ne posera pas de problème, dans la mesure où un règlement communautaire, d'un niveau d'exigence au moins équivalent et poursuivant le même objectif, s'applique déjà sur notre territoire depuis 2010 et que le code rural et de la pêche maritime prévoit déjà un dispositif de contrôle assorti de sanctions dans les ports.

L'examen en séance publique est fixé au mercredi 14 octobre 2015. La Conférence des Présidents a proposé son examen en procédure simplifiée.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission adopte le rapport ainsi que le projet de loi précité.

Approbation de l'amendement à la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, pris par décision II/1 adoptée dans le cadre de la deuxième réunion des Parties à la convention – Examen du rapport et du texte de la commission

La commission examine le rapport de M. Cédric Perrin et le texte de la commission pour le projet de loi n° 482 (2014-2015) autorisant l'approbation de l'amendement à la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, pris par décision II/1 adoptée dans le cadre de la deuxième réunion des Parties à la convention.

M. Cédric Perrin, rapporteur. – Monsieur le Président, Mes chers collègues, nous examinons le projet de loi autorisant l'approbation de l'amendement à la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.

Cette Convention dite « convention d'Aarhus », a été adoptée le 25 juin 1998, à Aarhus, au Danemark, sous l'égide de la Commission économique pour l'Europe des Nations unies. Elle a pour objet de reconnaître à chacun le droit de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être. Elle accorde un certain nombre de droits fondamentaux aux citoyens et aux associations qui les représentent dans le domaine de l'environnement. Ces droits constituent une norme minimale contraignante pour les États qui ont choisi d'y adhérer et qui sont regroupés en trois piliers.

D'abord l'accès à l'information sur l'environnement : il prévoit que les autorités publiques mettent à la disposition, de toute personne physique ou morale qui en fait la demande, les informations relatives à l'environnement requises, et ce, dans les meilleurs délais.

Deuxièmement, la participation au processus décisionnel en matière d'environnement : il est fondé sur le Principe 10 de la « Déclaration de Rio » qui déclare que « la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens au niveau qui convient ». Il met à la charge des États Parties une série d'obligations assurant la participation du public lorsqu'il s'agit d'autoriser certaines activités répertoriées à l'annexe 1. À titre d'exemple, on peut citer celles relevant du secteur de l'énergie, de la production et de la transformation de métaux, de l'industrie chimique, de la gestion des déchets, du traitement des eaux usées, de l'extraction de gaz et de pétrole, de la construction d'autoroutes etc...

Troisièmement, l'accès à la justice dans le domaine de l'environnement : ce dernier pilier conforte les deux précédents et garantit l'application effective de la convention en accordant un droit de recours.

La dissémination volontaire dans l'environnement et la mise sur le marché d'organismes génétiquement modifiés (OGM) ne figurait pas dans la liste des activités requérant la participation du public. C'est pourquoi, les États Parties à cette convention ont demandé l'application de la convention à la question des OGM; ce qui a abouti à l'adoption, en mai 2005, de « l'amendement OGM » à la convention, que nous examinons aujourd'hui.

Cet « amendement OGM » exige que les Parties informent et associent le public de manière « précoce et effective », avant d'autoriser ou non la dissémination volontaire dans l'environnement d'OGM et leur mise sur le marché.

L'annexe I bis décline cette exigence sous la forme d'une série d'obligations : l'obligation de mettre à la disposition du public un résumé de la notification visant à obtenir une autorisation ainsi que le rapport d'évaluation ; l'obligation de ne pas considérer comme confidentielles certaines informations, notamment la description générale de l'OGM concerné, le nom et l'adresse du demandeur de l'autorisation de dissémination volontaire, les utilisations prévues, le lieu de la dissémination, les méthodes et plans de suivi de l'OGM, les méthodes et les plans d'intervention d'urgence et enfin l'évaluation des risques pour l'environnement ; l'obligation d'assurer la transparence des procédures et l'accès du public à des informations pertinentes comme la nature des décisions qui pourraient être adoptées, l'autorité publique chargée de prendre la décision, les arrangements pris en matière de participation du public, l'autorité publique à laquelle il est possible de s'adresser pour obtenir des renseignements pertinents ou pour transmettre ses observations, ainsi que le délai prévu pour la communication d'observations ; l'obligation de permettre au public de soumettre ses observations ainsi que l'obligation de l'informer à l'issue de la procédure d'autorisation.

Je vous précise tout de suite que le droit français est déjà conforme aux stipulations de « l'amendement OGM ». Au niveau communautaire, ces exigences découlent en effet déjà de la directive 2001/18/CE relative à la dissémination volontaire des OGM dans l'environnement et du règlement (CE) n° 1829/2003 concernant les denrées alimentaires et les aliments pour animaux génétiquement modifiés.

Après un examen attentif, je recommande l'adoption de ce projet de loi qui n'aura aucune conséquence en droit interne et dont l'entrée en vigueur a déjà pris beaucoup de retard. À ce jour, il manque encore cinq ratifications. L'examen en séance publique est fixé au mercredi 14 octobre 2015, la Conférence des Présidents a proposé son examen en procédure simplifiée ce qui me semble pleinement justifié.

Mme Leila Aïchi. – J'indique que je voterai contre.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission adopte le rapport ainsi que le projet de loi précité.

La réunion est levée à 12 h 22.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Mercredi 7 octobre 2015

- Présidence de M. Alain Milon, président -

Protection de l'enfant - Examen du rapport et du texte de la commission

La réunion est ouverte à 10 h 05.

EXAMEN DU RAPPORT

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – Parfois, et peut-être trop souvent, les propositions de loi que nous adoptons ici, au Sénat, ne prospèrent pas, par manque d'intérêt de la part de nos collègues députés ou par manque de volonté politique du Gouvernement. A l'inverse, on ne peut que se féliciter lorsqu'une initiative émanant de notre Haute Assemblée est reprise par l'Assemblée nationale, encouragée par le Gouvernement et nous revient pour une deuxième lecture. C'est le cas aujourd'hui de la proposition de loi relative à la protection de l'enfant que j'avais déposée il y a un peu plus d'un an avec notre ancienne collègue Muguette Dini.

L'objet de cette proposition de loi était, je vous le rappelle, d'apporter les précisions et les ajustements nécessaires pour que le dispositif de la protection de l'enfance, réformé par la loi du 4 mars 2007, soit amélioré, en tant que de besoin, et puisse enfin porter pleinement ses fruits, sur l'ensemble du territoire national.

Depuis nos travaux de première lecture, plusieurs événements dramatiques sont venus rappeler combien il est nécessaire d'agir pour que cette politique soit mieux pilotée et plus efficace. Il s'agit aussi de réinterroger certaines pratiques et certains principes qui guident aujourd'hui l'action des services départementaux, des juges et de l'ensemble des acteurs intervenant dans ce domaine.

Le texte qui nous est transmis par l'Assemblée nationale est bien différent de celui que nous avons adopté, à l'unanimité, le 11 mars dernier. Alors que le texte sorti du Sénat ne comptait que seize articles, il en compte aujourd'hui cinquante. Parmi les articles additionnels, douze sont issus d'amendements gouvernementaux, signe que la démarche que nous avons engagée s'est accompagnée d'une réelle mobilisation de la ministre et de ses services.

En effet, parallèlement à l'examen du texte par le Sénat en première lecture et avant sa transmission à l'Assemblée nationale, Laurence Rossignol, secrétaire d'Etat chargée de la famille et de l'enfance, a mené une large concertation associant les professionnels, les élus et l'ensemble des acteurs de la protection de l'enfance. A la clé, une feuille de route et un certain nombre de propositions dont certaines ont permis d'enrichir le texte lors de son passage à l'Assemblée nationale.

Ce texte d'initiative sénatoriale a donc été l'occasion d'une réforme, plus globale et de plus grande ampleur, des dispositifs de protection de l'enfance.

Sur certains points, l'Assemblée nationale a fait des choix différents de ceux du Sénat, revenant d'ailleurs parfois à la position qui avait été celle de notre commission. Je pense notamment aux dispositions relatives à l'adoption simple ou à l'introduction de la notion d'inceste dans notre code pénal. Je pense également à la création d'un Conseil national de la protection de l'enfance chargé de conseiller le Gouvernement sur les orientations nationales de cette politique, proposition forte de notre rapport d'information.

Dans l'ensemble, néanmoins, l'Assemblée nationale n'a pas remis en cause les dispositions que nous avons adoptées. Si aucun article n'a été adopté conforme, les modifications apportées sont souvent essentiellement rédactionnelles.

Les députés et le Gouvernement ont également souhaité approfondir certaines des orientations que nous avons données au texte, en cherchant à améliorer les échanges d'informations entre les différents acteurs de la protection de l'enfance ou en sécurisant le recours à un tiers de confiance afin de garantir à l'enfant placé un cadre stable et familial.

L'Assemblée nationale a également, je l'ai dit, souhaité aller plus loin que les pistes d'amélioration identifiées par notre rapport d'information. La problématique des jeunes majeurs sortant des dispositifs de protection de l'enfance sans parvenir à s'insérer socialement et professionnellement, ou celle des mineurs étrangers isolés, dont l'actualité montre à quel point elle est aigüe, étaient en effet en dehors du champ du rapport et de la proposition de loi initiale. Plusieurs articles additionnels visent à y apporter des réponses.

Enfin, les députés ont introduit des dispositions relatives à la prévention qui doit s'exercer auprès des parents susceptibles de rencontrer des difficultés dans l'exercice de leurs responsabilités éducatives avant même la naissance de l'enfant.

Parfois, la concision qui caractérisait le texte initial a pu souffrir de ces différents ajouts. Certaines dispositions nouvelles apparaissent superflues ou inutiles. Je vous proposerai donc de les supprimer.

En lien avec la commission des lois et son rapporteur pour avis, dont je salue le travail, je vous proposerai également de préciser et d'améliorer la rédaction d'un certain nombre d'articles additionnels.

Néanmoins, le texte dont nous allons entamer l'examen est plus riche, plus complet et pourra, j'en suis certaine, permettre au Sénat de retrouver dans une large mesure l'esprit de consensus qui avait marqué son examen en première lecture.

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – Je souscris à ce qui vient d'être dit. L'Assemblée nationale a largement suivi la position du Sénat, en particulier en ne rétablissant pas des articles que nous avons jugé bon de supprimer. Au-delà, elle a apporté un certain nombre d'améliorations rédactionnelles et surtout introduit une trentaine d'articles nouveaux qui vont alimenter nos débats.

M. Jean-Noël Cardoux. – Vous soulignez, dans votre rapport, dont j'apprécie la concision, un point fondamental : ce texte nous revient avec cinquante articles, dont douze introduits à l'initiative du Gouvernement, qui a quasiment réécrit le texte.

J'ajoute que depuis la première lecture, la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République a été votée. Les compétences du département sont attaquées et les budgets départementaux ont subi des coupes claires. Or, ce texte, qui rétablit des obligations

que nous avons supprimées en première lecture, va susciter de nouvelles dépenses obligatoires. En réécrivant une proposition de loi initialement consensuelle, le Gouvernement et l'Assemblée nationale n'ont pas su distinguer entre ce qui devrait idéalement être et ce qui peut être, compte tenu des finances de l'Etat et des départements. Nous vous soumettrons donc à nouveau nos amendements votés en première lecture.

Deux sujets, qui ne sont pas sans conséquence sur les budgets des départements, nous préoccupent tout particulièrement. En premier lieu, s'il est louable de vouloir continuer d'assurer le suivi et l'encadrement des mineurs isolés étrangers, nous rappelons que c'est à l'Etat et non au département d'en assurer le financement. En second lieu, l'article, introduit sur initiative du Gouvernement, qui veut que l'allocation de rentrée scolaire (ARS) due au titre d'enfants placés soit constituée en pécule que le mineur récupérera à sa majorité nous a profondément ébranlés : cela est totalement contraire à l'objet d'une telle allocation, faite pour permettre à l'enfant d'effectuer sa rentrée dans des conditions matérielles satisfaisantes. Nous estimons de surcroît que lorsque le mineur est confié aux services départementaux, cette allocation de rentrée, comme les allocations familiales, devraient revenir au département, pour compenser les charges engagées.

Mme Claire-Lise Campion. – Nous nous réjouissons de retrouver ce texte qui fait suite à l'important travail mené de concert par Muguette Dini et Michèle Meunier. Il était de fait nécessaire, ainsi que l'ont montré les conclusions de leur rapport, de remettre sur le métier les dispositions relatives à la protection de l'enfance votées en 2007. Cela est essentiel tant pour les départements que pour l'ensemble des jeunes concernés.

Nous nous réjouissons également que le Gouvernement se soit saisi de ce travail sénatorial. Je salue, comme l'a fait notre rapporteure, l'effort de concertation mené par la secrétaire d'Etat à la famille avec l'ensemble des acteurs de l'aide sociale à l'enfance, dans le respect de la pluridisciplinarité qui en fait la marque. Cette façon de faire a été très bien accueillie par l'ensemble de ces acteurs.

Les disparités constatées dans la mise en œuvre des politiques d'aide sociale à l'enfance sur le territoire engagent à introduire un pilotage national, afin de rappeler avec force les buts de cette politique : garantir la protection de l'enfant par des décisions prenant en compte son intérêt, lui assurer une vie et un parcours stables, développer la prévention – je pense notamment à l'accompagnement de la grossesse mais aussi à la prévention spécialisée. Nous serons attentifs sur tous ces sujets, tant en commission qu'en séance.

Mme Annie David. – Nous sommes favorables à ce texte, sur lequel nous nous sommes beaucoup impliqués. Sachant que l'Assemblée nationale a apporté des modifications, nous serons très attentifs aux travaux de notre commission comme aux discussions en séance. Notre position sur les nombreux amendements qui ont été déposés ira dans le même sens qu'auparavant. Nous nous opposerons à ceux qui contredisent le travail que nous avons réalisé, et qui visait à donner un meilleur cadre à la protection de l'enfance et à l'accompagnement des mineurs par les conseils départementaux. Ainsi de la position exprimée par Jean-Noël Cardoux sur l'allocation de rentrée scolaire, que nous ne partageons pas plus aujourd'hui qu'hier.

Mme Élisabeth Doineau. – Je remercie notre rapporteure qui subit, comme nous, l'agenda haché qui nous a été imposé sur ce noble sujet. La secrétaire d'Etat à la famille a certes engagé une large concertation, mais je veux ici exprimer, comme Jean-Noël Cardoux, des regrets. Les élus départementaux sont inquiets. Les départements, qui peinent à financer

les politiques sociales dont ils ont la charge doivent, depuis quelques mois, assurer un nombre important de placements complexes. Les situations deviennent très difficiles à gérer : manque de moyens en pédopsychiatrie, baisse drastique du budget de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), qui complique les collaborations sur le terrain. Bien des jeunes, qui se trouvent pourtant sur une ligne de crête, ne sont plus pris en charge par la PJJ du fait de la fermeture de foyers d'accompagnement éducatifs. Ces difficultés, qui atteignent un paroxysme, suscitent une vive inquiétude chez nos collègues des départements. Or, ils ont le sentiment que ce texte, au lieu de mettre de l'huile dans les rouages, introduit des complexités supplémentaires dans l'exercice de leurs missions. Il est vrai que le degré d'investissement dans la protection de l'enfance n'est pas le même dans tous les départements, mais ce n'est pas en compliquant les procédures que l'on engagera ceux qui sont en retard sur le chemin de l'exemplarité. Ils ont besoin, au contraire, de simplification et des moyens financiers et humains pour les accompagner. Oui, il est important de revenir sur la loi de 2007, mais en facilitant la vie des conseils départementaux.

Mme Patricia Schillinger. – Je félicite Michèle Meunier qui travaille de longue date sur ce sujet et a su ici le faire de concert avec le Gouvernement. Les faits divers qui émaillent l'actualité témoignent assez qu'en matière de protection de l'enfance, nous sommes sans cesse appelés à nous réinvestir.

Je ne saurais suivre Jean-Noël Cardoux quand il met en avant les dépenses des départements : pour moi, chaque euro dépensé en matière de protection de l'enfance est un investissement, surtout quand les enfants sont en souffrance. De fait, l'engagement des départements n'est pas le même partout. Ce texte est le moyen d'aller de l'avant, d'assurer une efficacité dans la prévention, de susciter les échanges entre les acteurs de la protection de l'enfance. Puisse-t-il être mis en œuvre sans tarder car je suis persuadée que les résultats seront au rendez-vous.

M. Michel Amiel. – Je reste un peu sur ma faim quant à la prise en charge des enfants en situation d'urgence, à la charnière des compétences de la justice, de la pédopsychiatrie et de la protection de l'enfance – dont le chef de file, faut-il le rappeler, est le département. Or, et je puis en témoigner pour avoir été en charge de la protection infantile dans les Bouches-du-Rhône, le département est débordé. Si bien que la prévention, que la loi de mars 2007 mettait en exergue, devient très difficile à assurer sur le terrain, tant les équipes sont mobilisées par des situations à traiter dans l'urgence. J'ai en tête l'exemple récent d'une enfant de 14 ans en perte de repères : impossible d'obtenir une consultation en pédopsychiatrie dans des délais décents, ni une hospitalisation en pédopsychiatrie, malgré la demande des parents. Le procureur de la République, qui reconnaissait que la situation était très difficile, m'a indiqué avoir saisi le juge pour enfant, qui convoquerait la famille, a-t-il ajouté, sous trois semaines ! Alors que cette enfant partait en vrille ! Face à des situations de plus en plus graves, la notion d'urgence, que la loi de 2007 laissait au second plan, doit être privilégiée. Faute de quoi, on en arrive à ces drames dont les médias font leurs choux gras. Au cas présent, la menace était bel et bien celle d'un départ en Syrie.

Attention, donc, à ne pas alourdir un texte déjà complexe. Il est vrai que tous les départements ne sont pas égaux. Faut-il pour autant tout niveler au plan national ? Je n'en suis pas certain. Prendre en charge des enfants en difficulté n'est pas la même chose dans la Mayenne ou dans les Bouches-du-Rhône. Pour être le plus efficace possible, le pilotage doit, à mon sens, rester local.

Mme Hermeline Malherbe. – Je remercie à mon tour Michèle Meunier et Muguette Dini. Il est heureux de voir repris le travail de notre assemblée. C’est le signe qu’il répond à une attente sur le territoire.

On ne peut pas faire comme si l’on découvrait aujourd’hui les difficultés financières des départements, alors qu’elles remontent à dix ans. Je parle en connaissance de cause, étant moi-même présidente de conseil départemental, et je ne m’étendrai pas sur le contexte dans lequel on doit gérer ces difficultés, pour ne pas attiser la polémique. Je m’étonne, cependant, des velléités recentralisatrices de certains. Cessons de nous focaliser sur quelques faits dont s’emparent les médias en oubliant tout ce qui, dans cette politique décentralisée où le département est chef de file, permet à bien des jeunes pris en charge par l’aide sociale à l’enfance de s’en sortir par un parcours positif.

Il s’agit ici de trouver un équilibre entre l’exigence de conditions minimales qui doivent se retrouver sur tout le territoire et la nécessité de laisser les départements s’adapter à leur territoire, comme ils le font en bien d’autres domaines. C’est là tout le mérite de ce texte, fruit du travail de Michèle Meunier et que la secrétaire d’Etat a su faire sien en organisant la concertation. Puisse nous mener nos travaux dans cet esprit d’équilibre.

M. Michel Forissier. – Je me réjouis du travail considérable mené par le Sénat sur ce dossier. Pour avoir succédé à Muguette Dini au conseil général du Rhône, dont je fus premier vice-président, je puis témoigner combien l’action de ce département en matière de protection de l’enfance a été forte. Mais je puis témoigner aussi que ses actions de prévention ont dû être réduites par manque de crédits.

Ce texte qui, au départ, était simple et limpide, nous revient complexifié. Le Gouvernement est dans son rôle en intervenant dans le débat législatif, mais le Parlement ne doit pas se laisser dépouiller de ses prérogatives. Les dispositions votées ici en première lecture étaient, pour moi, mieux adaptées aux situations que l’on rencontre sur les territoires, et j’appelle à les rétablir. Une fois de plus, on veut passer par-dessus le département, que la loi NOTRe a déjà mis en position très difficile. N’allons pas lui imposer encore des obligations sans qu’elles soient financées.

M. Jean-Louis Tourenne. – Je me félicite de cette proposition de loi, belle initiative qui vient combler quelques lacunes.

Nous sommes, dans cette assemblée, des décentralisateurs par essence et des centralisateurs par dépit. La plupart du temps, nous voulons décentraliser et donner aux collectivités locales des pouvoirs, et cependant, lorsque nous constatons que tous les départements ne mènent pas la même politique, nous revenons vers l’Etat, pour assurer plus d’uniformité. Mais si l’on va par-là, le même raisonnement devrait valoir pour les communes, entre lesquelles on constate des disparités plus marquées encore. C’est la vertu de la décentralisation que de permettre d’appliquer des politiques spécifiques à des territoires, et le suffrage universel garantit assez que les élus défaillants seront sanctionnés.

Ma deuxième observation est d’ordre sémantique. J’ai toujours été choqué par les termes de « prévention spécialisée », que l’on retrouve dans ce texte. La prévention vise à faire en sorte que le tissu social ne se déchire pas. Or ce que nous appelons, dans nos départements, prévention consiste en fait à intervenir quand l’accroc est déjà là. Il s’agit bien plutôt de remédiation. Cette question sémantique n’est pas anecdotique, car nous ne devons pas nous tromper sur les actions que nous menons.

J'en viens à l'idée de verser au département les allocations servies aux familles quand les enfants lui sont confiés. C'est, pour moi, une anomalie que de verser une prime à des parents qui ne sont pas capables d'assumer leur fonction et n'ont plus leur enfant à charge.

Mme Catherine Deroche. – Ah !

M. Jean-Louis Tourenne. – Je ne dis pas que je me range à vos propositions, mais que le sujet mérite que l'on y réfléchisse.

Ma dernière observation portera sur les mineurs étrangers isolés. J'ai été chargé de conduire le groupe de travail qui a réfléchi à leur répartition nationale. Je rends hommage au Gouvernement : c'est le premier qui a admis la responsabilité de l'Etat en la matière, en tant que signataire de la convention internationale des droits de l'enfant et responsable de la politique d'immigration. Tous les gouvernements précédents avaient botté en touche, en dépit du rapport d'Isabelle Debré. C'est une question de justice et d'équité que de répartir la charge entre les départements. L'Etat assure une part de la dépense ; c'est peu, sans doute, au regard de la dépense totale, mais je m'étonne d'entendre ceux qui hier étaient contre venir réclamer davantage – preuve que l'appétit vient en mangeant.

Je forme également le vœu qu'une réflexion s'engage sur les jeunes majeurs. Nous recevons des mineurs étrangers auxquels nous apportons les moyens de suivre des études et dont un certain nombre termine avec des diplômes qui leur permettraient d'entrer sur le marché du travail. Or, ils n'ont pas le droit de travailler, si bien qu'ils n'ont d'autre ressource que de rester à la charge du département. S'ils avaient la possibilité de mettre en œuvre leur qualification et de devenir autonomes, ce serait autant d'épargné pour le département et autant de gagné dans le parcours de ces jeunes.

M. Alain Milon, président. – Un mot sur la prévention : sur 150 000 jeunes retirés chaque année à la garde de leur famille, 80 % y sont réintégrés dans les douze mois. Preuve qu'en matière de prévention, la médiation familiale est utile.

M. Gérard Roche. – Je rends hommage à Muguet Dini et Michèle Meunier, qui se sont données avec générosité et ardeur à ce texte.

De nos débats de première lecture, il était ressorti que les conseils départementaux étaient un peu irrités par le sentiment que l'on tenait pour rien le travail de terrain des départements en matière de protection de l'enfance, alors même que beaucoup était fait, en dépit des difficultés. De fait, le président du conseil général se trouve souvent en guerre avec le juge des enfants, dont les orientations varient au gré des personnes en fonction, qui privilégient tantôt le maintien dans la famille avec surveillance des services sociaux, tantôt le placement en famille d'accueil, tantôt le placement en établissement – si bien qu'à chaque changement de juge, il faut changer de politique. De fait, les moyens manquent en pédopsychiatrie : les établissements recevant des enfants au comportement très perturbé ne parviennent pas à obtenir de consultation avant dix jours ou un mois, au point que des phénomènes préoccupants de contagion peuvent s'y développer. De fait, la justice, qui prenait jusqu'alors financièrement en charge les jeunes majeurs, ne le peut plus, du fait du désengagement de l'Etat, et la charge en revient au département. De fait, face au désengagement de l'Etat, les mineurs étrangers isolés deviennent une charge très lourde.

D'où un certain ressentiment face à cette proposition de loi. Mais en même temps, la nécessité d'une coordination nationale, d'une certaine homogénéisation entre les territoires

est devenue nécessaire, et le texte va dans ce sens. C'est dans ce contexte que nous en avons discuté, et que nous avons voté cette proposition de loi, que j'estime utile.

Mais la partie s'annonce à présent difficile. Outre que nos débats de première lecture vont se rouvrir, comme en témoignent les interventions que nous avons entendues, les choses se compliquent du fait que l'on est passé de seize à cinquante articles, dont douze d'initiative gouvernementale. C'est, pour ainsi dire, un nouveau texte qui nous est soumis. Certains y voient un enrichissement apporté par la réflexion du Gouvernement, d'autres une complexification, d'autres encore une dénaturation. Ne jetons pas le bébé avec l'eau du bain : il nous faudra examiner les amendements un à un et être très prudent pour ne pas dénaturer le travail du Sénat.

M. Yves Daudigny. – Dans un souci de cohérence et de clarté, je tiens à préciser ma position sur l'allocation de rentrée scolaire. Il y a deux ans, j'ai pris une position personnelle en défendant, contre l'avis du Gouvernement, le versement des allocations familiales et de l'allocation de rentrée scolaire au département pour les enfants retirés à leur famille et confiés aux services départementaux. Je n'ai pas changé d'avis, mais c'est un autre problème qui est ici posé. J'ai été, dans mes responsabilités antérieures, confronté à la situation de ces jeunes qui, à leur majorité, sortent de l'aide sociale à l'enfance, et dont une proportion importante se retrouve en errance. C'est pourquoi il me semble que l'idée de leur constituer un pécule doit être regardée favorablement. Autant j'estime que les allocations familiales, qui représentent un enjeu financier plus important, devraient être versées au département, autant il me semble que constituer l'allocation de rentrée scolaire en pécule pourrait apporter un début de solution à ces jeunes majeurs.

Mme Isabelle Debré. – Merci à Mme Meunier et à Muguet Dini d'avoir eu l'initiative de ce texte.

Le rôle de l'éducation nationale n'a pas été jusqu'à présent évoqué. Or, c'est avant tout à l'école, où l'on détecte des maltraitances, que l'on peut prévenir. Un professeur de gymnastique peut détecter qu'un enfant refuse d'aller à la piscine parce qu'il est couvert de bleus ; une rédaction peut, de même, révéler beaucoup au professeur de français. Or, je le dis depuis des années, l'éducation nationale, qui devrait former les enseignants à la prévention, ne joue pas son rôle, et la charge se trouve reportée sur le département.

Le texte prévoit, si je ne m'abuse, un médecin-référent par département. A la charge de qui ? Et comment traitera-t-il tous les cas ?

Je rejoins, enfin, Jean-Noël Cardoux : l'accompagnement des mineurs isolés qui arrivent sur le territoire ne doit pas être intégralement à la charge des départements, qui n'en ont les moyens ni financiers ni humains.

Alors que la protection de l'enfance relève d'un traitement interministériel, certains ministères ne jouent pas le jeu, et en particulier l'éducation nationale.

M. Olivier Cadic. – Le texte est certes passé de seize à cinquante articles, mais un article qui visait à protéger nos enfants à l'international n'en a pas moins été supprimé par l'Assemblée nationale. Grâce à l'intervention d'Elisabeth Doineau, j'ai eu l'occasion de m'en entretenir avec la secrétaire d'Etat à la famille ; je crois que nous nous sommes compris et que nous pourrions y revenir. Il faut faire de ce sujet une priorité nationale, ainsi que je le soulignais il y a deux semaines dans une question au Gouvernement. Car ce sont des drames

au quotidien : deux décès d'enfant par jour, en moyenne. Notre président, Alain Milon, a rappelé, lors de l'examen en première lecture, son expérience personnelle. Quand un enfant disparaît, cela hante pour toujours celui qui juge qu'il n'a pas pu l'empêcher, qu'il soit médecin, agent des services sociaux ou professeur. J'appelle à rechercher, dans nos discussions, un consensus sur ce sujet dramatique : il faut faire reculer les statistiques en matière de maltraitance à l'enfance.

M. Alain Milon, président. – Je rappelle que nous avons voté, à l'initiative de Colette Guidicelli, une proposition de loi qui protège pleinement les professionnels de santé qui font un signalement.

M. Jean-Baptiste Lemoyne. – Je me réjouis qu'enfin, grâce à l'article 22, l'inceste rentre dans le code pénal. C'est un débat ancien. Une proposition de loi avait été votée en 2009 que le Conseil constitutionnel a en partie vidée de son sens. Il est vrai que certains psychiatres ont émis des réserves sur cet article, mais face à ce problème douloureux et alors que les violences intrafamiliales augmentent, il me semble que c'est là une avancée, que les amendements de M. Pillet, qui vont dans le bon sens, consolideront.

Mme Isabelle Debré. – J'y insiste une fois encore : la formation des professeurs par est le maître-mot. L'éducation nationale devrait y pourvoir.

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – Je vous remercie de vos commentaires, sur lesquels nous aurons l'occasion de revenir au cours de l'examen des amendements.

Non, le texte qui nous revient n'est pas un nouveau texte qui aurait été écrit par le Gouvernement. Le rapport d'information qu'avec Muguette Dini nous vous avons présenté était assorti de cinquante-deux recommandations qui abordaient tous les sujets, depuis la question des mineurs étrangers jusqu'à celle des jeunes majeurs. Mais nous avons choisi de resserrer notre proposition de loi sur l'intérêt de l'enfant, la sécurisation de son parcours et la gouvernance. C'est un choix que je revendique, mais je ne suis pas surprise par les ajouts de nos collègues députés et du Gouvernement, qui ne dénaturent pas l'esprit du texte. Je ne puis laisser penser que cette proposition de loi aurait échappé à l'initiative parlementaire.

Beaucoup a été dit sur le rôle des départements. Cette proposition de loi doit beaucoup au fait que Muguette Dini et moi-même avons exercé des responsabilités en matière de politiques de l'enfance et de la famille dans nos départements respectifs. Ces responsabilités sont sans doute parmi les plus importantes qu'un élu départemental puisse assurer, puisque lorsqu'un drame survient, c'est lui qui doit justifier, à la barre, de ce qui s'est passé.

Il ne s'agit pas, avec ce texte, de retirer quelque responsabilité que ce soit au département, mais de remédier à la grande disparité constatée dans la mise en œuvre de cette politique sur le territoire. Je n'ignore pas les difficultés financières que connaissent les départements, notamment du fait de la charge que représentent pour eux les politiques sociales, mais on ne saurait réduire le sujet à la seule question des moyens. Car l'organisation est elle aussi en jeu. Un exemple, celui du médecin-référent. Il ne s'agit pas pour les départements de recruter un nouveau médecin, mais de s'assurer de la bonne formation en la matière de ceux qui sont déjà là, au service de la protection maternelle et infantile ou d'autres politiques. Ce n'est pas une charge supplémentaire pour les départements, et l'Association des départements de France n'a d'ailleurs jamais émis d'avis contraire sur les mesures ici proposées.

M. Alain Milon, président. – Je l’ai dit, sur 150 000 enfants qui sont chaque année retirés à leur famille et placés sous la responsabilité de l’aide sociale à l’enfance, 80 % réintègrent, *in fine*, leur famille. La médiation familiale ne marche donc pas si mal. Pour autant, cela ne doit pas nous faire oublier que 20 % d’entre eux, 30 000 enfants, restent placés. Ce n’est pas rien. Il faut savoir que ces enfants sont placés par le juge pour un mois, un an ou deux ans, parfois renouvelés et sont bien souvent ballotés de famille en famille ou d’établissement en établissement jusqu’à leur majorité. Ils deviennent de jeunes majeurs sans avoir d’attaches familiales et se retrouvent dans la rue, alors qu’ils n’ont souvent pas achevé leur formation et n’ont personne pour les aider ni les accueillir. D’où l’intérêt, peut-être, de leur constituer un pécule pour qu’ils puissent se prendre en charge – je ne vise pas les allocations familiales, qui devraient être versées au conseil départemental.

Il vaudrait aussi la peine de se pencher sur ce problème du placement des jeunes mineurs. Il arrive parfois qu’ils soient déplacés de mois en mois : en deçà d’une période de deux ans, est-il vraiment nécessaire de saisir le juge ? J’y reviendrai au cours de nos débats, car il est préoccupant que des jeunes majeurs, qui n’ont pas trouvé de famille et n’ont pu bénéficier d’une adoption simple, qui ont été régulièrement déplacés, puissent se retrouver, à 18 ans, à la rue.

La discussion des amendements sera publiée ultérieurement.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Auteur	N°	Objet	Sort de l’amendement
Article 1^{er}			
Définition et objectifs de la protection de l’enfant et création d’un Conseil national de la protection de l’enfance			
Mme DOINEAU	109	Suppression de l’article 1 ^{er}	Rejeté
Mme MALHERBE	84	Suppression de la notion de risque pour l’enfant dans la définition des missions de la protection de l’enfant	Adopté avec modification
Mme DOINEAU	111	Suppression de l’alinéa précisant que la protection de l’enfance vise à prévenir les difficultés des mineurs privés de la protection de leur famille et d’assurer leur prise en charge	Adopté
M. PINTON	71	Association des conseils départementaux à l’évaluation de la mise en œuvre de la politique de protection de l’enfance par le Conseil national de la protection de l’enfance	Adopté
Mme MALHERBE	94	Lien entre le Conseil national de la protection de l’enfance et les conseils départementaux	Satisfait ou sans objet
Article 1^{er} bis (nouveau)			
Protocole départemental de coordination des acteurs de la protection de l’enfance			
Mme DOINEAU	110	Suppression de l’article 1 ^{er} bis	Retiré
M. PINTON	72	Elaboration du protocole relatif à la prévention par le président du conseil départemental sur la base du schéma départemental en faveur de l’enfance et de la famille	Adopté avec modification
Mme MALHERBE	95	Elaboration par le président du conseil départemental du protocole départemental de mobilisation et de coordination des acteurs de la protection de l’enfance	Satisfait ou sans objet

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 2 Bilan annuel des formations délivrées dans le département			
Mme MALHERBE	96	Précision relative à l'évaluation des besoins de formation des professionnels de la protection de l'enfance	Satisfait ou sans objet
Mme DOINEAU	112	Précision relative à l'évaluation des besoins de formation des professionnels de la protection de l'enfance	Satisfait ou sans objet
Mme MALHERBE	93	Suppression de la mention d'un décret précisant la composition de l'ODPE	Retiré
M. PINTON	73	Avis de l'Assemblée des départements de l'Etat préalable au décret précisant la composition pluri-institutionnelle de l'observatoire départemental de la protection de l'enfance	Retiré
Article 2 bis (nouveau) Intégration des séances d'information et de sensibilisation à l'enfance maltraitée au parcours de santé des élèves			
Mme MEUNIER, rapporteuse	14	Suppression de l'article 2 bis	Adopté
Article 2 ter (nouveau) Suivi des mesures prises pour lutter contre l'absentéisme et le décrochage			
Mme MEUNIER, rapporteuse	12	Suppression de l'article 2 ter	Adopté
Article 4 Désignation d'un médecin référent pour la protection de l'enfance dans chaque département			
M. PINTON	74	Suppression de l'article 4	Retiré
Mme MALHERBE	106	Suppression de l'article 4	Retiré
Mme DOINEAU	113	Suppression de l'article 4	Retiré
Article 4 bis Validation par l'autorité centrale des demandes de renseignement relatives à un mineur ou à une famille formulée par une autorité étrangère			
M. CADIC	128	Traitement des demandes d'informations relatives à une famille ou à un mineur formulées par une autorité étrangère	Retiré
Article 5 AA (nouveau) Evaluation des informations préoccupante par une équipe pluridisciplinaire			
M. PINTON	75	Suppression de l'article 5 AA	Adopté
Mme MALHERBE	97	Suppression de l'article 5 AA	Retiré
Mme DOINEAU	114	Suppression de l'article 5 AA	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme MEUNIER, rapporteuse	6	Amendement de précision juridique et visant à déplacer les dispositions de l'article au sein du CASF	Satisfait ou sans objet
Article 5 AB (nouveau) Modification des règles de saisine de l'autorité judiciaire en cas de maltraitance			
M. PILLET, rapporteur pour avis de la commission des lois	21	Suppression de l'article 5 AB	Adopté
M. PILLET, rapporteur pour avis de la commission des lois	22	Précision des conditions de saisine du procureur de la République en cas d'enfant en danger	Satisfait ou sans objet
Mme MEUNIER, rapporteuse	56	Amendement de précision juridique	Satisfait ou sans objet
Article 5 A Missions des services de l'aide sociale à l'enfance			
Mme MORHET-RICHAUD	68	Mention des autres membres de la famille parmi les personnes avec lesquelles les liens qu'à noués l'enfant doivent être maintenus	Retiré
Article 5 B (nouveau) Possibilité pour le président du Conseil départemental de confier un mineur à un tiers bénévole			
Mme MEUNIER, rapporteuse	132	Amendement de précision juridique	Retiré
M. PILLET, rapporteur pour avis de la commission des lois	23	Précisions relatives à la possibilité pour le président du conseil départemental de remettre le mineur à un tiers de confiance bénévole	Adopté
Mme MALHERBE	85	Elargissement de la possibilité de confier un enfant à un tiers digne de confiance aux mesures d'assistance éducative	Retiré
Mme MALHERBE	86	Accord du juge en cas d'accueil d'un mineur par un tiers de confiance dans le cadre de l'assistance éducative	Retiré
Mme DOINEAU	123	Précision selon laquelle le tiers auquel l'enfant est confié doit être une personne avec laquelle l'enfant a déjà construit des liens affectifs	Retiré
Mme DOINEAU	124	Suivi de la situation de l'enfant confié à un tiers digne de confiance ou un membre de la famille par un référent du service de l'aide sociale à l'enfance	Retiré
Article 5 C (nouveau) Echanges d'information entre services départementaux de l'ASE et entre le service de l'ASE et les caisses de sécurité sociale			
Mme MEUNIER, rapporteuse	131	Amendement rédactionnel	Adopté
Article 5 D (nouveau) Entretien d'accès à l'autonomie			
Mme DOINEAU	125	Réalisation de l'entretien entre le président du conseil départemental et le mineur protégé deux ans avant sa majorité	Retiré

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme DOINEAU	126	Association de l'ensemble des acteurs concernés par la protection de l'enfance à l'élaboration du projet pour l'autonomie	Adopté avec modification
M. PINTON	76	Suppression de la possibilité de renouveler l'entretien de préparation à l'autonomie	Retiré
Mme MALHERBE	98	Suppression de la possibilité de renouveler l'entretien de préparation à l'autonomie	Retiré
Mme MEUNIER, rapporteure	16	Suppression du caractère exceptionnel du renouvellement de l'entretien	Retiré
Article 5 EA (nouveau) Accompagnement des jeunes majeurs au-delà du terme de la mesure			
Mme DOINEAU	115	Amendement de suppression	Rejeté
Mme DOINEAU	116	Substitution d'une simple faculté à l'obligation de prévoir un accompagnement des jeunes devenus majeurs afin de leur permettre de terminer l'année scolaire ou universitaire engagée	Retiré
M. PINTON	77	Substitution d'une simple faculté à l'obligation de prévoir un accompagnement des jeunes devenus majeurs afin de leur permettre de terminer l'année scolaire ou universitaire engagée	Retiré
Mme MALHERBE	99	Substitution d'une simple faculté à l'obligation de prévoir un accompagnement des jeunes devenus majeurs afin de leur permettre de terminer l'année scolaire ou universitaire engagée	Retiré
Article 5 EB (nouveau) Protocole d'accès à l'autonomie			
Mme DOINEAU	117	Elaboration par le président du conseil départemental du protocole conclu avec les institutions concernées afin d'accompagner l'accès à l'autonomie de jeunes sortant des dispositifs de l'Ase	Adopté
M. PINTON	78	Elaboration par le président du conseil départemental du protocole conclu avec les institutions concernées afin d'accompagner l'accès à l'autonomie de jeunes sortant des dispositifs de l'Ase	Adopté
Mme MALHERBE	100	Elaboration par le président du conseil départemental du protocole conclu avec les institutions concernées afin d'accompagner l'accès à l'autonomie de jeunes sortant des dispositifs de l'Ase	Adopté
Mme IMBERT	65	Mention de l'ARS parmi les institutions avec lesquelles le président du Conseil départemental signe un protocole de partenariat sur l'accès à l'autonomie des jeunes pris en charge par l'Ase	Retiré
Mme DOINEAU	127	Association de l'ensemble des acteurs de la protection de l'enfance au protocole départemental visant à mieux accompagner l'accès à l'autonomie des jeunes pris en charge par l'Ase	Adopté avec modification
Article 5 EC (nouveau) Retour de l'enfant dans sa famille dans les meilleures conditions			
M. PINTON	79	Suppression de l'article 5 EC	Adopté
Mme MALHERBE	101	Suppression de l'article 5 EC	Retiré

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme DOINEAU	118	Suppression de l'article 5 EC	Adopté
Article 5 ED (nouveau) Allocation de rentrée scolaire due au titre d'un enfant placé			
Mme IMBERT	63	Suppression de l'article 5 ED	Retiré
Mme DEROCHE	70	Versement de l'allocation de rentrée scolaire au service de l'aide sociale à l'enfance	Adopté
M. DOLIGÉ	129	Versement de l'allocation de rentrée scolaire au service de l'aide sociale à l'enfance	Satisfait ou sans objet
Mme MEUNIER, rapporteure	11	Précision rédactionnelle	Satisfait ou sans objet
Mme MEUNIER, rapporteure	19	Remboursement des indus par la Caisse des dépôts et consignations	Satisfait ou sans objet
Article 5 E (nouveau) Accueil en centre parental			
Mme MEUNIER, rapporteure	9	Amendement rédactionnel	Adopté
Article 5 Projet pour l'enfant			
Mme MEUNIER, rapporteure	50	Amendement de coordination	Adopté
Mme MORHET-RICHAUD	69	Prise en compte des autres membres de la famille dans le PPE	Retiré
Mme MALHERBE	87	Suppression de la mention d'une évaluation médicale et psychologique du mineur	Retiré
Mme MEUNIER, rapporteure	5	Précision juridique	Adopté
Mme MALHERBE	88	Suppression de la mention d'une mise à jour régulière du PPE	Adopté
M. PINTON	80	Suppression de la disposition prévoyant qu'un référentiel approuvé par décret définit le contenu du projet pour l'enfant	Retiré
Mme MALHERBE	102	Suppression de la disposition prévoyant qu'un référentiel approuvé par décret définit le contenu du projet pour l'enfant	Retiré
Mme DOINEAU	119	Suppression de la disposition prévoyant qu'un référentiel approuvé par décret définit le contenu du projet pour l'enfant	Retiré
Article 6 Modalité d'exercice des actes usuels de l'autorité parentale			
Mme MEUNIER, rapporteure	53	Amendement de coordination	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 6 bis (nouveau) Exigence de motivation spéciale de la décision du juge aux affaires familiales relative à l'exercice du droit de visite dans un espace de rencontre spécifiquement désigné			
M. PILLET, rapporteur pour avis de la commission des lois	24	Suppression de l'article 6 bis	Rejeté
Article 6 ter (nouveau) Exigence de motivation spéciale de la décision du juge aux affaires familiales relative à la médiatisation du droit de visite d'un parent			
M. PILLET, rapporteur pour avis de la commission des lois	25	Suppression du renvoi à un décret pour définir les modalités d'organisation de la visite en présence d'un tiers	Rejeté
Mme MEUNIER, rapporteuse	130	Amendement de précision juridique	Retiré
Article 6 quater (nouveau) Retrait de l'autorité parentale en cas d'exposition de l'enfant à des agissements violents			
M. PILLET, rapporteur pour avis de la commission des lois	26	Suppression de l'article 6 quater	Adopté
Mme MEUNIER, rapporteuse	60	Amendement de précision juridique	Satisfait ou sans objet
Article 7 Validation du projet pour l'enfant par une commission pluridisciplinaire			
Mme MEUNIER, rapporteuse	4	Amendement de coordination rédactionnelle	Adopté
Mme MALHERBE	89	Suppression du décret précisant la composition de la commission pluridisciplinaire chargée d'examiner la situation des enfants placés	Retiré
Article 8 Avis du juge en cas de modification du lieu d'accueil d'un enfant confié au service de l'aide sociale à l'enfance			
M. PILLET, rapporteur pour avis de la commission des lois	27	Amendement de clarification rédactionnelle	Retiré
Mme MEUNIER, rapporteuse	17	Amendement de clarification rédactionnelle	Adopté
Mme DOINEAU	107	Rappel que l'intérêt de l'enfant doit guider les décisions de l'aide sociale à l'enfance de modifier le lieu ou le mode de placement de l'enfant	Retiré

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme DOINEAU	108	Recueil de la parole de l'enfant selon des modalités adaptées en cas de projet de modification des modes de placement	Retiré
Article 9 Contenu du rapport de l'ASE et transmission au juge			
Mme MEUNIER, rapporteure	51	Amendement de coordination	Adopté
Mme MEUNIER, rapporteure	2	Evaluation de l'accomplissement des objectifs fixés par le juge dans le rapport annuel de l'ASE	Adopté
M. PINTON	81	Suppression de l'alinéa prévoyant qu'un référentiel approuvé par décret en Conseil d'Etat fixe le contenu et les modalités d'élaboration du rapport annuel de l'aide sociale à l'enfance	Retiré
Mme MALHERBE	103	Suppression de l'alinéa prévoyant qu'un référentiel approuvé par décret en Conseil d'Etat fixe le contenu et les modalités d'élaboration du rapport annuel de l'aide sociale à l'enfance	Rejeté
Mme DOINEAU	120	Suppression de l'alinéa prévoyant qu'un référentiel approuvé par décret en Conseil d'Etat fixe le contenu et les modalités d'élaboration du rapport annuel de l'aide sociale à l'enfance	Retiré
M. PINTON	82	Association de l'ADF à l'élaboration du référentiel relatif au contenu et aux modalités d'élaboration du rapport annuel de l'ASE	Retiré
Mme MALHERBE	104	Association de l'ADF à l'élaboration du référentiel relatif au contenu et aux modalités d'élaboration du rapport annuel de l'ASE	Retiré
Mme DOINEAU	121	Association de l'ADF à l'élaboration du référentiel relatif au contenu et aux modalités d'élaboration du rapport annuel de l'ASE	Retiré
Article 11 Garantie de la stabilité des conditions de vie de l'enfant			
M. PINTON	83	Suppression de l'article 11	Retiré
Mme MALHERBE	105	Suppression de l'article 11	Retiré
Mme DOINEAU	122	Suppression de l'article 11	Retiré
Article 11 ter (nouveau) Entretien prénatal précoce			
Mme MEUNIER, rapporteure	20	Mention de l'entretien prénatal précoce dans le code de la santé publique	Adopté
Article 12 Conditions de révocation de l'adoption simple			
M. PILLET, rapporteur pour avis de la commission des lois	28	Suppression de l'article 12	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 13 Mise en place d'un suivi médical, psychologique, éducatif et social en cas de restitution à l'un de ses parents d'un enfant né sous le secret ou d'un enfant pupille de l'Etat			
Mme MEUNIER, rapporteure	55	Coordination	Adopté
Article 13 bis (nouveau) Projet de vie des enfants admis en qualité de pupille de l'Etat			
Mme MEUNIER, rapporteure	52	Amendement de coordination	Adopté
Article 15 Audition devant le juge de l'enfant en voie d'être adopté			
M. PILLET, rapporteur pour avis de la commission des lois	29	Suppression des dispositions relatives à l'audition du mineur selon des modalités adaptées à son âge et à son degré de maturité	Rejeté
Article 16 Alignement de l'imposition des transmissions à titre gratuit entre adoptant et adopté sur le régime applicable aux transmissions en ligne directe			
M. PILLET, rapporteur pour avis de la commission des lois	30	Suppression des dispositions introduites par l'Assemblée nationale tendant à permettre la remise de droits de succession demeurés impayés	Adopté
Article 17 Désignation d'un administrateur <i>ad hoc</i> dans le cadre de la procédure d'assistance éducative			
M. PILLET, rapporteur pour avis de la commission des lois	31	Suppression de l'article 17	Adopté
M. PILLET, rapporteur pour avis de la commission des lois	32	Impossibilité pour le service de l'Ase d'être désigné comme administrateur <i>ad hoc</i>	Satisfait ou sans objet
Article 17 bis A (nouveau) Exigence de motivation spéciale de la décision du juge des enfants de confier l'enfant à une personne physique			
Mme MEUNIER, rapporteure	13	Suppression de l'article 17 bis A	Adopté
M. PILLET, rapporteur pour avis de la commission des lois	33	Suppression de l'article bis 17 A	Adopté
Article 17 bis (nouveau) Saisine du juge aux affaires familiales par le ministère public afin qu'il statue sur la délégation totale ou partielle de l'autorité parentale			
M. PILLET, rapporteur pour avis de la commission des lois	34	Recueil de l'avis du délégataire préalablement à la saisine du juge par le ministère public à fin de délégation de l'autorité parentale	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 17 ter (nouveau) Retrait de l'autorité parentale en cas de crime ou délit			
M. PILLET, rapporteur pour avis de la commission des lois	35	Amendement rédactionnel	Adopté
Mme MEUNIER, rapporteuse	62	Amendement rédactionnel	Satisfait ou sans objet
Article 18 Réforme de la procédure de déclaration judiciaire d'abandon			
M. PILLET, rapporteur pour avis de la commission des lois	36	Caractère volontaire du délaissement parental	Adopté
Mme MALHERBE	90	Possibilité de déclarer le délaissement d'un enfant dont les parents ont été empêchés de s'occuper par des causes externes	Retiré
M. PILLET, rapporteur pour avis de la commission des lois	37	Amendement rédactionnel	Adopté
Article 21 bis A (nouveau) Possibilité pour le service de l'aide sociale à l'enfance ou l'administrateur <i>ad hoc</i> d'engager une action en retrait de l'autorité parentale			
Mme MEUNIER, rapporteuse	3	Elargissement de la capacité d'agir à fin de retrait de l'autorité parentale au service départemental auquel l'enfant a été confié et suppression de cette possibilité pour l'administration <i>ad hoc</i>	Rejeté
M. PILLET, rapporteur pour avis de la commission des lois	38	Elargissement de la capacité d'agir à fin de retrait de l'autorité parentale au tiers auquel l'enfant a été confié	Adopté
M. PILLET, rapporteur pour avis de la commission des lois	39	Suppression de la possibilité pour l'administrateur <i>ad hoc</i> de demander le retrait de l'autorité parentale	Adopté
Article 21 bis Octroi de la nationalité française à un enfant recueilli et élevé par une personne de nationalité française ou confié à un service de l'aide sociale à l'enfance			
Mme MEUNIER, rapporteuse	61	Limitation de l'obtention de la nationalité française aux enfants recueillis sur décision de justice	Adopté
M. PILLET, rapporteur pour avis de la commission des lois	40	Limitation de l'obtention de la nationalité française aux enfants recueillis sur décision de justice	Retiré
Article 21 ter A (nouveau) Intervention sociale et familiale			
Mme MEUNIER, rapporteuse	10	Suppression de l'article 21 <i>ter</i> A	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 21 ter (nouveau) Encadrement du recours à des tests osseux			
M. PILLET, rapporteur pour avis de la commission des lois	41	Déplacement des dispositions de l'article vers le code de l'action sociale et des familles	Adopté avec modification
Mme MALHERBE	91	Suppression de l'exigence du consentement aux tests osseux	Retiré
Mme IMBERT	67	Mise en place d'un comité d'éthique chargé de statuer sur la minorité ou la majorité	Adopté
Article 22 Introduction de la notion d'inceste dans le code pénal			
M. PILLET, rapporteur pour avis de la commission des lois	42	Qualification d'inceste des agressions et atteintes commises par les membres de la famille même en l'absence de lien d'autorité	Adopté
M. PILLET, rapporteur pour avis de la commission des lois	43	Suppression de la qualification d'inceste pour les actes commis par le tuteur et le délégataire de l'autorité parentale	Adopté
M. PILLET, rapporteur pour avis de la commission des lois	44	Suppression de la qualification d'inceste pour les actes commis par les anciens conjoints, partenaires ou concubins	Adopté
Article 22 bis (nouveau) Suppression de l'exception pour l'infraction de non-dénonciation de certains crimes commis sur un mineur de plus de quinze ans			
M. PILLET, rapporteur pour avis de la commission des lois	45	Amendement rédactionnel	Adopté
Article 22 quater A (nouveau) Mesures de coordination relative à l'introduction de la notion d'inceste dans le code pénal			
Mme MEUNIER, rapporteuse	18	Suppression de mesures de coordinations qui n'apparaissent pas pertinentes	Adopté
M. PILLET, rapporteur pour avis de la commission des lois	46	Suppression de mesures de coordination qui n'apparaissent pas pertinentes	Adopté
Article 22 quater (nouveau) Objectifs de répartition démographique des mineurs sans famille sur le territoire			
M. PILLET, rapporteur pour avis de la commission des lois	47	Substitution d'une évaluation des capacités d'accueil à la fixation d'objectifs de répartition des mineurs sans famille sur le territoire	Rejeté
Mme MALHERBE	92	Prise en compte du potentiel fiscal de chaque département dans la définition des objectifs de répartition proportionnée des mineurs étrangers isolés	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 22 quinquies (nouveau) Transmission à l'autorité judiciaire des informations relatives à la répartition géographique des mineurs sans famille			
M. PILLET, rapporteur pour avis de la commission des lois	48	Amendement de précision	Adopté
M. PILLET, rapporteur pour avis de la commission des lois	49	Amendement de précision	Adopté

Modernisation de notre système de santé - Désignation des candidats appelés à faire partie de la commission mixte paritaire

La commission procède à la désignation des candidats appelés à faire partie de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de modernisation de notre système de santé.

Elle désigne en tant que membres titulaires : MM. Alain Milon, André Reichardt, Mmes Catherine Deroche, Elisabeth Doineau, M. Yves Daudigny, Mmes Catherine Génisson, et Laurence Cohen, et en tant que membres suppléants : Mme Corine Imbert, M. Philippe Mouiller, Mmes Catherine Procaccia, Corinne Féret, Stéphanie Riocreux, et M. Gilbert Barbier.

La réunion est levée à 13 h 50.

- Présidence de M. Alain Milon, président, puis de M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général –

La réunion est ouverte à 17 h 30.

Loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 - Audition de MM. Jean-Louis Deroussen, président du conseil d'administration, et Daniel Lenoir, directeur général, de la caisse nationale d'allocations familiales

M. Alain Milon, président. – Nous sommes heureux d'accueillir M. Jean-Louis Deroussen, président du conseil d'administration de la Caisse nationale d'allocations familiales (Cnaf), et M. Daniel Lenoir, directeur général, dans le cadre de l'examen du PLFSS pour 2016, qui a été délibéré ce matin en conseil des ministres, et dont l'avant-projet avait été transmis il y a quelques jours aux caisses de sécurité sociale. Le conseil d'administration de la Caisse nationale d'allocations familiales lui a donné un avis défavorable le 30 septembre dernier. Nous souhaitons faire le point sur la situation de la branche « famille » et sur les évolutions envisagées à la lumière du projet que le Sénat examinera à partir du 9 novembre.

M. Jean-Louis Deroussen, président du conseil d'administration de la Cnaf. –

Malgré son avis défavorable, le conseil d'administration a approuvé une grande part des mesures qui concernent la branche « famille », avec en premier lieu la généralisation de la garantie contre les impayés de pensions alimentaires (Gipa), expérimentée dans vingt départements avec des remontées très positives. La prise en charge par les caisses d'allocations familiales des prestations familiales assurées aux fonctionnaires des DOM rétablira l'égalité entre la métropole et l'outremer. Enfin, l'extension du complément de libre choix du mode de garde et de l'allocation de soutien familial (ASF) à l'archipel de Saint-Pierre et Miquelon a répondu aux besoins d'une population de 6 000 habitants. En revanche, des réserves se sont exprimées sur la modification de la date de revalorisation des prestations familiales. C'est une mesure de simplification qui se traduira par un décalage de la revalorisation en 2016. Il est vrai cependant que l'impact d'une telle mesure est atténué en période de faible inflation. Nous regrettons également le maintien d'un déficit structurel dans la branche, et cela même si la modulation des allocations familiales a contribué à le réduire d'environ 800 millions d'euros, alors qu'il avait atteint un peu plus de 3 milliards.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. –

L'article 15 du projet de loi prévoit que la prise en charge des majorations de pensions pour enfant ne transite plus par le fonds de solidarité vieillesse (FSV). Quel sera l'effet d'une telle disposition sur la Cnaf ? À ce stade de la mise en œuvre de la convention d'objectifs et de gestion, quel bilan tirez-vous ? À la suite de la modulation des allocations familiales et de l'établissement de la prime d'activité, à combien estimez-vous les besoins en ETP et en financement par rapport aux prévisions de la convention ?

M. Jean-Louis Deroussen. –

Nous ne pouvons faire qu'un bilan intermédiaire de la convention d'objectifs et de gestion qui couvre les années 2013 à 2017. Une mission commune de l'Inspection générale des Affaires sociales (Igas) et de l'Inspection générale des Finances (IGF) a fait le point sur les charges de travail des caisses d'allocations familiales. Au moment de la signature de la convention, nous avons bénéficié de renforts temporaires, pour faire face à un pic d'activité difficile à assumer, soit 200 emplois de techniciens et 500 emplois d'avenir que nous devons restituer en 2017 au plus tard, en y ajoutant 1 000 autres emplois, et sans doute 300 emplois supplémentaires en raison des propositions de simplification validées par les services de l'Etat. La mission Igas-IGF a salué nos efforts de productivité, dus notamment à la mutualisation de l'accueil des allocataires, et grâce auxquels nous devrions, à activité inchangée, être en mesure de restituer ces 1 700 emplois. Elle a également noté que nous avons pu absorber la charge de travail dégagee par la modulation des allocations familiales, en juillet dernier, soit 300 ETP. En revanche, nous restons inquiets sur la charge de travail supplémentaire que nous devons assumer au 1^{er} janvier prochain, avec la mise en place de la prime d'activité. La mission estime qu'il faudra sans doute prévoir 500 ETP en plus. Nous essayons d'anticiper et des négociations sont en cours pour obtenir les renforts nécessaires au passage de ce pic d'activité : 800 000 nouveaux bénéficiaires, dont 400 000 ne sont pas connus comme allocataires au titre d'une autre prestation. La restitution envisagée à iso-activité doit être réévaluée.

M. Daniel Lenoir, directeur général de la Cnaf. –

Nos efforts ont porté : nous avons tenu le rendez-vous du 1^{er} juillet pour réaliser la modulation des allocations familiales, et nous avons absorbé la charge de travail supplémentaire qui a été légèrement inférieure à ce que nous avons pu prévoir. En effet, nous avons travaillé en liaison étroite avec la Direction générale des finances publiques (Dgfp), qui nous a communiqué les informations nécessaires, de sorte que nous n'avons eu que 80 000 ménages « non-trouvés », auxquels il a fallu

demander le montant de leurs revenus. Les 300 ETP nécessaires ont été absorbés par les gains de productivité que nous avons réalisés ces dernières années.

La mise en place de la prime d'activité demandera des modifications importantes de notre logiciel. Nous mettrons en place à partir des télédéclarations un dispositif d'accueil numérique accessible à tous, et nous améliorerons notre couverture du territoire grâce à des partenariats avec la Poste, les associations, les centres communaux d'action sociale mais aussi en passant des accords avec les volontaires du service civique désireux de s'engager dans cette démarche d'accueil. Nous inaugurerons également le 1^{er} novembre un simulateur grâce auquel les bénéficiaires du RSA activité et de la PPE pourront connaître le montant des indemnités auxquelles ils ont droit.

Le taux de recours à la prime d'activité apparaît comme une variable non négligeable pour calculer la charge de travail supplémentaire. Chacun espère qu'il sera important tout en ayant conscience que l'objectif des 100 % est difficilement atteignable. L'Igas et l'IGF ont proposé une estimation moyenne de 500 ETP. Nous souhaitons pouvoir ralentir la pente de restitution des emplois et prévoir une clause de revoyure. Des mesures de simplification sont indispensables pour gagner en productivité. Il faudra également préserver les emplois d'avenir, qui donnent aux jeunes une occasion de s'insérer dans un parcours professionnel.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Au nom de Mme Cayeux, rapporteure pour la branche « famille », je voudrais rappeler qu'après la budgétisation des APL, l'année dernière, est prévu en 2016 le transfert de la Cnaf vers l'Etat du financement des allocations de logement familiales. Le RSA est quant à lui financé par les départements. Quelle est la charge supportée par la Cnaf du fait de la gestion de ces aides ? Les coûts de gestion associés sont-ils intégralement compensés ? Par ailleurs, l'objectif de création de classes d'accueil pour les jeunes enfants, fixé par la convention, avait pris un retard conséquent, l'année dernière. Où en est-on ? Pouvez-vous nous présenter l'évolution des ressources du Fonds national d'action sociale (Fnas) ?

M. Jean-Louis Deroussen. – Les nouvelles places d'accueil n'ont pas été créées au rythme prévu, de sorte que nous n'avons pas pu atteindre en 2013 l'objectif des 100 000 places supplémentaires. Le travail a pourtant été bien mené l'an dernier et continue à l'être. Si l'on considère les engagements que nous avons pris pour 2015 en partenariat avec les collectivités locales, et ceux que l'on voit naître pour l'année suivante, et compte tenu d'un taux d'occupation des berceaux en hausse (2,6 enfants par berceau), on peut espérer atteindre les 100 000 places d'accueil à la fin de la convention d'objectifs et de gestion. Quant aux places d'accueil chez les assistantes maternelles, c'est un dispositif que son caractère libéral rend difficile à maîtriser. D'autant qu'il subit une certaine désaffection de la part des parents qui n'y trouvent leur compte ni en termes d'heures de garde, ni en termes financiers.

M. Daniel Lenoir. – La sous-exécution du Fnas en 2013 s'explique par le trou d'air sur les créations de places. En 2014, le fonds a augmenté de 6,8 % pour une sous-exécution de 89 milliards d'euros par rapport aux prévisions, ce qui est tout à fait raisonnable sur un budget de 5 milliards. Il faut compter entre six mois et trois ans pour que la décision de créer des places en crèche se concrétise, d'où la reprise encore peu perceptible de 2014, qui se prolonge en 2015. Tous les indices donnent à penser que nous rattraperons notre retard d'ici la fin de l'année. Quant à l'évolution inquiétante du dispositif des assistantes maternelles, elle doit faire l'objet d'une étude économique dédiée.

L'autre priorité de la convention d'objectifs et de gestion est d'assurer le financement des activités périscolaires dans le cadre de la réforme des rythmes scolaires. Nous finançons également des foyers de jeunes travailleurs, des vacances, etc. Après les attentats de janvier, nous avons engagé une réflexion sur les interventions que nous pourrions destiner aux jeunes, pré-adolescents ou jeunes adultes, afin de les prémunir contre la tentation de l'engagement djihadiste.

La Cnaf ne prend en charge qu'une partie de la gestion des aides. Aucun frais de gestion n'est prévu pour l'allocation aux adultes handicapés. On consacre 250 millions d'euros aux frais de gestion des allocations logement et 37 millions pour le RSA qui n'ont pas été actualisés. Le dispositif de coût complet n'est pas encore en place. Il le sera l'an prochain. On peut augurer sans trop prendre de risques que les coûts de gestion ne sont pas totalement couverts, notamment dans le cas du RSA. Cependant, comme nous faisons des efforts de productivité, les coûts diminuent.

Mme Laurence Cohen. – La modulation des allocations familiales a généré un gain de 800 millions d'euros. Nous y étions hostiles et nous le sommes encore. Quel est le déficit de la branche « famille » ? Le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (Cice) et le pacte de responsabilité ont exonéré les entreprises de charges sociales, notamment des cotisations familiales, pour un montant élevé. Peut-on tirer un premier bilan de cette mesure ? Vous avez parlé de gains de productivité nécessaires. Il ne faudrait pas que cela dégrade les conditions de travail des salariés. Pouvez-vous étayer votre propos ?

M. Jean-Marie Morisset. – L'exercice n'est pas facile. On vous demande de simplifier et chaque année on ajoute de nouveaux dispositifs. Où en est-on pour les impayés des pensions alimentaires ? Combien de familles sur les 5 millions qui en bénéficient ont vu baisser leurs allocations familiales ? Les collectivités sont en attente de projets pour relancer les crèches ; qu'en pensez-vous ? Quel effet a eu votre gestion du RSA ? Les conseillers départementaux s'interrogent sur le bien-fondé du versement de certaines allocations. En se restructurant, vos services doivent fermer certains lieux d'écoute. Dans ces conditions, le dispositif d'accueil numérique est tout à fait utile.

M. Dominique Watrin. – Sur le terrain, on constate que les missions des caisses d'allocations familiales s'élargissent sans que leurs moyens de fonctionnement soient revalorisés. Cela ne peut que favoriser une déshumanisation de l'accueil et allonger la durée de traitement des dossiers. On ne peut pas manquer de faire le lien avec la diminution des recettes de la branche « famille » : les cotisations ont baissé de 1,8 point en 2015 jusqu'à 1,6 Smic et, pour le budget 2016, cette baisse s'appliquera jusqu'à 3,5 Smic. Autant de manque à gagner que les compensations de l'Etat et les transferts de dépenses sur d'autres budgets ne suffiront peut-être pas à combler. Les caisses d'allocations familiales peuvent récupérer en une fois des impayés qui sont plus souvent des indus que des fraudes. Cela provoque parfois la suppression de la totalité des allocations familiales. Même lorsqu'il y a un recours amiable, celui-ci n'est pas suspensif. Ne faudrait-il pas lancer une étude pour évaluer les conséquences de mesures aussi draconiennes ?

Mme Michelle Meunier. – Je me félicite de la généralisation de la garantie contre les impayés de pensions alimentaires car l'on sécurise ainsi de nombreuses familles monoparentales qui conservent leur pouvoir d'achat et peuvent continuer à assurer l'éducation des enfants. Cette généralisation au 1^{er} avril 2016 émane d'un rapport intermédiaire. Les rapports ne sont donc pas aussi inutiles qu'on le dit ! Le regroupement des assistantes maternelles en maisons est une piste à explorer, car les horaires plus larges répondent mieux à

la demande des parents. Quant à votre initiative à destination des jeunes, elle est tout à fait bienvenue.

Mme Françoise Gatel. – La réforme des rythmes scolaires a généré un surcroît de dépenses pour la Cnaf. En ce qui concerne les modes de garde, la crèche est une réponse urbaine à une attente de plus en plus forte des parents. Les maisons d’assistantes maternelles combinent à la fois les besoins des assistantes maternelles qui souhaitent exercer en dehors de leur domicile et ceux des parents soucieux de sociabiliser leur enfant. C’est un excellent moyen de renforcer le maillage du territoire.

- Présidence de M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général -

M. Jean-Louis Deroussen. – Une moindre dépense de 800 millions d’euros par rapport au budget prévu l’année précédente a réduit le déficit de la branche « famille » de 1,1 milliard. Il est prévu à 1,6 milliard en 2015, à 800 millions en 2016, avec un retour à l’équilibre en 2018. Nous partageons votre souci d’améliorer les conditions de travail des agents tout en évitant le risque d’un accueil déshumanisé, grâce aux guichets numériques. La généralisation de l’accueil sur rendez-vous est une facilité offerte à l’allocataire qui est pris en charge préalablement. Les agents sont moins soumis aux incivilités et travaillent dans de meilleures conditions. La durée de traitement des dossiers ne s’est pas allongée ; elle s’est au contraire améliorée. Les allocataires demandent à pouvoir gérer leur compte sur leur smartphone, à l’image de ce qui se fait en médecine avec le dispositif Ameli. Les points d’accueil numérique restent très utiles, notamment pour ceux qui ne sont pas équipés à leur domicile. Nous nous réjouissons d’avoir pu généraliser la garantie contre les impayés de pensions alimentaires, qui concerne un pourcentage important de femmes. Beaucoup de collectivités apportent une ouverture de grande qualité aux jeunes. Nous souhaitons que ces bonnes pratiques se diffusent. Quant à l’accueil individuel des jeunes enfants, nous avons beaucoup travaillé avec les relais d’assistantes maternelles pour repenser le dispositif.

M. Daniel Lenoir. – Une enquête auprès des allocataires a montré qu’on pouvait améliorer les délais d’attente dans les points d’accueil. En revanche, la télédéclaration sur www.caf.fr et l’accueil sur rendez-vous sont perçus comme des évolutions positives. J’ai eu l’occasion de dire, hier, alors que nous célébrions les 70 ans de la sécurité sociale, qu’il n’y avait rien de plus impersonnel qu’une file d’attente, d’où la multiplication des incivilités, inexcusables certes, mais qui peuvent s’expliquer. On pourrait diminuer les délais de traitement des dossiers en développant les télédéclarations avec un accompagnement personnalisé. Certaines caisses doivent encore faire des efforts. Celle du Pas-de-Calais, monsieur Watrin, est en pointe. Le dispositif d’accueil sur rendez-vous est un vrai succès. L’an dernier, nous avons organisé 163 000 rendez-vous de droits en trois mois alors même que toutes les caisses ne participaient pas à l’opération. Les conditions de travail de nos agents sont un sujet qui nous préoccupe. Dans le cadre de l’instance nationale de concertation des caisses d’allocations familiales, nous avons engagé une expertise pour mesurer les répercussions de la modification des conditions de travail en termes de risques psychosociaux. Cette enquête a donné lieu à des recommandations que nous diffusons aussi largement que possible pour mieux gérer les évolutions du travail.

Enfin, si nous avons publié un rapport intermédiaire sur la garantie contre les impayés de pensions alimentaires, c’est que les éléments d’appréciation très positifs nous dispensaient d’attendre le rapport définitif. Ce dispositif garantit une pension alimentaire minimale, tout en se chargeant d’assurer le recouvrement auprès du débiteur. Grâce à la mutualisation, nous n’y avons affecté que 100 postes sur les 200 qui nous étaient alloués.

Nous avons développé notre collaboration avec la justice pour améliorer notre connaissance des pensions à verser.

Nous réfléchissons pour que les maisons d'assistantes maternelles aient un statut juridique – ce qui est souvent le cas en zone rurale. Ce ne sont pas des micro-crèches mais des assistantes maternelles, et cela répond à des besoins. Familles rurales est un des principaux acteurs des crèches en milieu rural. Le modèle de la crèche peut se développer sur des bassins de vie suffisamment importants. Les ménages sont très demandeurs d'accueils collectifs car ils contribuent à l'apprentissage précoce du langage et à la socialisation.

L'allocation de logement familial est reprise dans le budget de l'Etat, avec des transferts de financement au FSV ou au budget de l'Etat. Le Gouvernement s'est engagé à compenser à l'euro près.

M. Jean-Louis Deroussen. – Les nouveaux rythmes éducatifs coûtent 250 millions d'euros en année pleine, qui n'ont pas été entièrement dépensés : c'est une des raisons de la sous-exécution du Fonds national d'action sociale. La modulation des allocations familiales concerne 10 % des allocataires, soit 500 000 personnes.

Mme Françoise Gatel. – Un complément : 250 millions d'euros pour les nouveaux rythmes scolaires, c'est un effort significatif de l'Etat – mais normal en tant que dépense obligatoire. Indépendamment de la qualité des activités proposées par les communes, ce sont des dépenses supplémentaires qui pèsent sur votre budget.

Des associations comme Familles rurales pourraient aussi créer des crèches en milieu rural. Les crèches ont un coût par enfant très élevé pour les collectivités. Les maisons d'assistantes maternelles seraient des solutions moins coûteuses permettant de garder davantage d'enfants en garde collective.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – Les questions sont épuisées. Merci pour vos interventions.

M. Jean-Louis Deroussen. – Merci pour vos messages, que nous transmettrons à nos équipes ; elles y seront sensibles.

La réunion est levée à 18 heures 35.

Jeudi 8 octobre 2015

- Présidence de M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général -

Loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 - Audition de M. Christian Eckert, secrétaire d'État au budget

La réunion est ouverte à 9 h 05.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – Bienvenue, monsieur le ministre. Je vous prie d'excuser l'absence de M. Milon, retenu dans son département, ainsi que celle de M. Roche, rapporteur pour la branche vieillesse. La situation des comptes sociaux est plus satisfaisante, comme vous l'avez déclaré à la commission des comptes de la sécurité sociale (CCSS). Les déficits sont revenus à leur niveau d'avant la crise. Un bémol à ce satisfecit : la

situation d'alors n'était pas brillante et cette amélioration résulte surtout d'un niveau record des prélèvements obligatoires affectés à la sphère sociale. Les défis sont encore nombreux. Le retour à l'équilibre des régimes de base et du fonds de solidarité vieillesse (FSV) n'est pas encore en vue : nous aurons encore 2 milliards de déficit en 2019. Les retraites complémentaires, comme l'assurance-chômage, appellent de la part des partenaires sociaux des mesures urgentes et difficiles. J'ai eu la surprise de constater, le jour de la dernière réunion de la CCSS, que le retour à l'équilibre de la branche retraite faisait la une d'un grand quotidien du soir. Une telle nouvelle méritait certes les honneurs de la presse mais c'était oublier un peu vite les quelque 3,7 milliards d'euros du déficit du FSV ! Aussi ne serez-vous pas surpris que celui-ci fasse aujourd'hui l'objet de plusieurs questions.

M. Christian Eckert, secrétaire d'État. – Le PLFSS pour 2016 a été examiné hier en conseil des ministres. Il ne sera discuté au Sénat que dans quelques semaines. Secrétaire d'État chargé du budget, je ne pourrai sans doute pas répondre à toutes vos questions – mais je sais que vous auditionnerez prochainement Mme Touraine. Traditionnellement, je présente plutôt les recettes et celle-ci évoque les dépenses. Le ministre des finances est aussi en charge des « comptes publics », au sein desquels les dépenses sociales sont prépondérantes, puisqu'elles avoisinent 500 milliards d'euros, sans compter les dépenses qui sont hors du champ de la sécurité sociale. Il s'agit du premier poste des quelques 1 200 milliards d'euros de dépenses publiques. D'où l'importance d'une bonne coopération entre le ministre des finances et celui chargé des affaires sociales. Ma relation de travail avec Mme Touraine est étroite et confiante.

Loin de l'augmentation, voire de l'explosion des comptes sociaux évoquée par certains, la réduction du déficit se poursuit et plus rapidement que prévu. Cela témoigne de l'efficacité de notre démarche budgétaire. Nous la prolongerons en 2016, grâce à des efforts d'économie prévus par ce PLFSS, en particulier en matière de santé, sans renoncer à nos priorités et tout en accordant de nouveaux droits aux affiliés. Ce PLFSS poursuit la mise en œuvre de notre politique économique, puisqu'il prévoit une baisse des prélèvements sociaux et de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S), en application des engagements du pacte de responsabilité et de solidarité.

Il illustre notre crédibilité budgétaire, que vous avez bien voulu reconnaître, monsieur le président – quoiqu'avec quelques nuances – puisque nos comptes sociaux se redressent et que nous enregistrons des résultats. Je vous avais présenté en mars dernier l'exécution du budget en 2014 : nous avons constaté une amélioration très nette du solde budgétaire de la sécurité sociale, qui s'établit à 13,2 milliards d'euros, soit 2 milliards d'euros de moins que prévu. Depuis, la Cour des comptes, qui a certifié pour la deuxième année consécutive les comptes de chacune des branches du régime général, a confirmé ce résultat. Le solde des comptes de l'ensemble des administrations publiques pour 2014 a été récemment révisé à la baisse par l'Insee. Il s'établit désormais à 3,9 % du PIB. En 2015, nous devrions atteindre 3,8 %. Pour l'heure, aucun signal ne nous permet de mettre en doute cette prévision. Ce sera la première fois depuis longtemps que les recettes correspondent aux prévisions – peut-être à un milliard d'euros près.

Depuis le début de la législature, le déficit de la sécurité sociale recule chaque année. Il est passé de 21 milliards d'euros en 2011 à 12,8 milliards d'euros prévus en 2015. Cela nous ramène à la situation d'avant la crise – ce qui n'est pas, je vous l'accorde, la meilleure jauge ! L'an prochain, deux des quatre branches du régime général seront à l'équilibre : la branche « accidents du travail » et la branche « vieillesse » qui devient excédentaire. Le déficit de la branche « famille » ne sera plus que de 800 millions d'euros, et

l'équilibre devrait être atteint en 2017, incontestablement grâce à nos réformes. Quant à la branche « vieillesse », des calculs d'apothicaires sont faits pour savoir si l'amélioration est due à la réforme récente ou à la précédente. C'est probablement le cumul des deux – même si elles ne sont pas de même nature – qui a été efficace.

Pour la première fois, le montant de la dette sociale va reculer : la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) va rembourser 13,6 milliards d'euros, alors que le déficit qu'elle prendra en charge sera de 12,8 milliards d'euros. Cette inversion de la tendance devrait persister l'an prochain, puisque le déficit devrait être encore moindre. L'horizon de remboursement intégral de la dette sociale, fixé à 2024, ne s'éloigne plus, au contraire. Nous allons donc transférer à la Cades 23,6 milliards d'euros de dettes de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss), ce qui nous portera au plafond, fixé par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011, à 62 milliards d'euros. Nous profiterons ainsi des taux d'intérêt favorables et nous nous mettrons à l'abri d'une remontée des taux, puisque la Cades, contrairement à l'Acoss, emprunte à long terme.

En 2016, la contribution des administrations de sécurité sociale au plan d'économies de 50 milliards d'euros sera de 7,4 milliards d'euros et elle se fera sans suppression de droits ni augmentation des franchises. Le rythme d'évolution des dépenses sociales en 2016 sera le plus faible enregistré : 0,5 % après 0,8 % en 2015.

Certains doutent que nous puissions parler d'économies dès lors que les dépenses augmentent. Mais les Français sont de plus en plus nombreux, ils vivent de plus en plus longtemps et les soins sont de plus en plus coûteux. Chaque année, nous comptons 200 000 Français supplémentaires. Il faut bien des maternités, des soins au coût croissant pendant une durée de vie de plus en plus longue. Par exemple, l'hépatite C nous a coûté 650 millions d'euros l'an passé. Tant mieux puisque nous avons ainsi guéri plus de 10 000 personnes – qui, du coup, n'auront plus à être soignées. D'ailleurs, le Parlement a adopté une disposition limitant le coût de ce traitement, sans laquelle nous aurions dépensé 1 milliard d'euros. En l'absence de mesures, les dépenses d'assurance maladie augmenteraient chaque année d'environ 3,8 %. En prévoyant un objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam) de 1,75 %, nous prétendons avec aplomb faire des économies. Ce n'est pas de l'esbroufe, c'est ainsi que les standards européens, qu'il s'agisse de Bruxelles ou des agences de notation, apprécient ce type d'évolution.

Pour contenir les dépenses, nous allons favoriser la prévention : gratuité du dépistage du cancer du sein et des examens complémentaires, programme de prévention de l'obésité chez les jeunes enfants, gratuité et confidentialité du parcours de contraception des mineures... Nous allons également modifier les parcours de prise en charge, par exemple en soutenant la modernisation de la filière visuelle pour raccourcir les délais d'attente en ophtalmologie. Nous favoriserons l'accès aux soins des salariés précaires en soutenant la souscription d'un contrat complémentaire santé et celui des retraités par une mesure diminuant le coût des contrats souscrits par les plus de 65 ans. Nous créons la protection universelle maladie, qui sera l'une des réformes sociales importantes de cette législature. Désormais, les assurés seront tous rattachés individuellement à la sécurité sociale, et ce à vie, pourvu qu'ils continuent à remplir les conditions de résidence, qui demeurent inchangées. Leur affiliation ne dépendra plus de leur statut professionnel ni de leur situation personnelle. De nombreuses personnes bénéficient de la sécurité sociale en tant qu'ayant-droit d'un autre assuré. Comme la couverture maladie universelle (CMU) couvre des personnes qui ne sont pas des ayants-droit, cette situation n'a plus guère de sens. L'ensemble des personnes en

situation régulière qui résident en France depuis plus de six mois auront droit à leur carte Vitale, ce qui simplifiera beaucoup la vie de certains assurés.

Le PLF et le PLFSS prévoient, chacun pour ce qui le concerne, de nouvelles modalités de revalorisation des prestations sociales. Beaucoup de prestations étaient indexées sur l'inflation prévue. Une correction était effectuée une fois l'inflation exacte connue. Cette règle aurait dû conduire, le 1^{er} avril dernier, à diminuer les prestations familiales de 0,7 % ! Nous allons harmoniser les dates de revalorisation, dont le nombre passera de cinq à deux : le 1^{er} octobre pour les retraites et le 1^{er} avril pour les autres. En cas d'inflation négative, les prestations ne pourront être diminuées. Cette année, le Gouvernement a décidé de ne pas appliquer la formule de revalorisation. Personne n'a protesté, mais il est curieux de voir un Gouvernement ne pas appliquer la loi... À long terme, cette réforme est neutre, puisque l'inflation constatée et l'inflation prévisionnelle ont vocation à converger. En période de faible inflation, il s'agit d'une source d'économies, partagées entre l'État et la sécurité sociale, d'un montant compris entre 400 et 600 millions d'euros pour 2016.

Ce PLFSS met en œuvre les mesures du pacte de responsabilité en prévoyant une baisse de 1,8 point des cotisations sociales pour les salaires allant jusqu'à 3,5 fois le SMIC. Certes, cette mesure entrera en vigueur le 1^{er} avril et non le 1^{er} janvier. Certains ont hurlé à la trahison. Mais en 2015 des mesures ont été prises : suramortissement pour les entreprises – qui correspond en fait à une subvention d'un montant égal à 40 % de l'investissement –, mesures concernant l'apprentissage, mesures relatives aux seuils qui déclenchent le versement transport ou des modifications de la fiscalité, modification des charges sociales sur les attributions gratuites d'actions. Cumulées, elles représentent une dépense annuelle de 1,3 milliard d'euros en faveur des entreprises. Le pacte a prévu 9 milliards d'euros de réduction d'impôts et de cotisations. C'est pour respecter ce volume que nous avons décalé de trois mois l'entrée en vigueur de la baisse des cotisations sociales, qui est une mesure à un coup, quand les 1,3 milliard d'euros que j'ai évoqués constituent un coût renouvelé chaque année. D'autres décisions auraient pu être retenues, y compris par le Parlement.

La contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S), qui suscite de nombreux commentaires, est un impôt curieux, puisqu'il porte sur le chiffre d'affaires. Pour une entreprise en difficulté, qui ne fait pas de bénéfices mais dont le chiffre d'affaires augmente, ce n'est pas très pertinent... Aussi allons-nous poursuivre sa diminution : après un milliard d'euros en moins l'an dernier, nous souhaitons supprimer encore un milliard d'euros en augmentant jusqu'à 19 millions d'euros l'abattement sur le chiffre d'affaires que nous avons créé. Alors que 300 000 entreprises payaient la C3S, nous en avons dispensé 200 000 l'an dernier et en exemptons cette année 80 000. Seulement 20 000 entreprises continueront à y être assujetties. Il s'agit notamment des entreprises du secteur bancaire et financier. Les entreprises individuelles constituent 25 % des bénéficiaires de cette mesure, alors qu'elles ne comptent que pour 14 % de la valeur ajoutée.

Ce PLFSS tient compte des conséquences de l'arrêt de Ruyter. Nous devons rembourser les sommes indûment prélevées pendant la période non prescrite, selon des modalités que je serai à même de vous préciser dans une dizaine de jours. En France, la CSG a toujours été classée parmi les impositions de toute nature : même si son produit est versé à la sécurité sociale, elle n'ouvre pas de droits comme une cotisation. Le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel l'ont toujours confirmé. Mais la Cour de justice de l'Union européenne a considéré, au nom du principe d'unicité du régime d'assurance sociale, qu'on ne pouvait pas prélever la CSG sur les revenus du capital d'une personne affiliée à la sécurité sociale d'un autre Etat membre. Il ne s'agit pas seulement du cas des Français qui résident à

l'étranger mais aussi, et surtout, de celui des travailleurs frontaliers : la règle, en Europe, est qu'on est affilié au régime de sécurité sociale du pays où l'on perçoit ses revenus salariaux. Pour ne pas être privé, à l'avenir, des quelques 300 millions d'euros de recettes dont il est question, nous les affecterons au FSV, qui n'est pas un régime contributif. Nous pensons ainsi nous mettre en conformité. Certains souhaiteraient que nous traitions aussi le cas des contribuables résidant aux États-Unis ou au Japon, mais l'arrêt de Ruyter ne concerne que les pays de l'espace économique européen – ce qui inclut la Suisse, le Liechtenstein et la Norvège.

Je m'abstiendrai de faire un historique du régime social des indépendants (RSI) car cela pourrait mettre mal à l'aise certain d'entre vous...

Mme Nicole Bricq. – Surtout sur certains bancs !

M. Christian Eckert, secrétaire d'État. – Nous poursuivons nos efforts de redressement et de mise aux normes du RSI. Sur le plan financier, la situation est loin d'être rétablie : rappelons que le RSI perçoit 11 milliards de cotisations et verse environ 17 milliards d'euros de prestations ! Si ses affiliés étaient au régime général, leurs cotisations seraient plus élevées. Pour l'heure le RSI fonctionne mal malgré des progrès certains, effectués sous notre pression – ou sous la vôtre. Nous avons développé la médiation, réinternalisé l'accueil téléphonique, imposé, depuis le mois d'avril, un calcul des cotisations sur l'année n-1 et non plus sur l'année n-2, harmonisé le délai de carence – mais il s'agit d'une mesure réglementaire –, travaillé sur le nombre de trimestres de retraite pour les faibles revenus et nous allons supprimer les cotisations minimales maladie pour les ressortissants du régime agricole et du RSI. Bref, nous avons pris en compte les préconisations du rapport de M. Verdier et Mme Bulteau ainsi que celles du rapport sénatorial de MM. Cardoux et Godefroy.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – Merci pour la précision de cette présentation.

Quelle proportion du produit global des prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine et sur les produits de placement représentent, d'une part, les prélèvements sur des résidents fiscaux non-affiliés au régime français de sécurité sociale et, d'autre part, les prélèvements sur des non-résidents non-affiliés au régime français de sécurité sociale ? Quel montant la France va-t-elle être amenée à rembourser ? Vous avez évoqué un chiffre de 300 millions d'euros ; lors de la CCSS, vous aviez parlé de 150 millions d'euros... Avez-vous, sur ce même sujet, obtenu des assurances sur le fait que l'affectation au FSV des recettes des prélèvements sociaux sur les revenus du capital suffise à satisfaire à l'arrêt de Ruyter ? Le règlement sur l'unicité de législation n'opère aucune distinction entre le contributif et le non-contributif et le FSV est intégré administrativement, sinon financièrement à la caisse nationale d'assurance vieillesse. N'était-il pas envisageable d'affecter ces produits, collectés par la direction générale des finances publiques, à l'État ?

L'article 17 du projet de loi transfère par anticipation à la Cades 13,6 milliards d'euros supplémentaires, soit 23,6 milliards d'euros en tout, saturant ainsi le plafond fixé par la loi de financement pour 2011. Ce transfert laisse entière la question de la dette sociale restant en trésorerie à l'Acoss, dont le montant atteindra environ 30 milliards d'euros. Le Gouvernement envisage-t-il un nouveau transfert ? Conservez-vous l'objectif d'une extinction de la dette en 2024 ?

M. Christian Eckert, secrétaire d'État. – Oui, environ 30 milliards d'euros de dettes resteront à l'Acoss. À ceux qui s'en émeuvent, je rappelle qu'en 2010 ce montant était de 60 milliards d'euros. Certains régimes reviennent à l'équilibre, ou deviennent même légèrement excédentaires. Soyons réalistes : les excédents se chiffrent plutôt en centaines de millions d'euros qu'en dizaines de milliards... Pour l'heure, le Gouvernement n'a pas prévu de stratégie supplémentaire de réduction de cette dette.

Le coût de l'arrêt de Ruyter sera d'environ 300 millions d'euros. Le PLFSS en tient compte. Il s'agit d'une évaluation car il est difficile d'obtenir les chiffres précis. Pour les plus-values immobilières, les notaires disposent des informations utiles et pourront indiquer au Trésor les montants à rembourser. Les informations sur les revenus locatifs figurent sur les déclarations d'impôts : la direction générale des finances publiques en dispose, certes, mais comment peut-elle savoir à quel régime chaque contribuable est affilié ? Je ne puis, hélas, appuyer sur un bouton pour obtenir la liste de ceux qui doivent être remboursés ! Les sommes prélevées sur les revenus des capitaux mobiliers ont été perçues par les banques, qui, pas plus que la direction générale des finances publiques, ne peuvent savoir où leurs clients sont affiliés. Bref, nous devons attendre que les contribuables se manifestent.

Nous aurions pu décider d'affecter ces sommes à l'État, ce qui aurait à coup sûr évité tout risque de contentieux. Nous avons refusé car cela aurait été contraire aux principes qui ont présidé à la création de la CSG. Bien sûr, il y a des tuyaux entre le budget de l'État et celui de la sécurité sociale. D'ailleurs, la réduction des cotisations est entièrement compensée par le budget de l'État. Évitions donc de dire que le déficit de l'État se réduit moins vite que celui de la sécurité sociale ! Il baissera d'un milliard d'euros l'an prochain mais en tenant compte des cinq milliards de dépenses de la sécurité sociale qu'il prend à sa charge. Transférer la CSG au budget de l'État, quitte à la reverser la sécurité sociale, aurait été un coup de canif à la vocation de la CSG, que la Cour de Luxembourg aurait aussi pu interpréter comme un contournement de ses décisions.

Tel est notre choix. Vous dire qu'il est d'une solidité juridique totale serait exagéré.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – L'intégration administrative du FSV à la Cnav débouchera-t-elle sur une intégration financière ?

M. Christian Eckert, secrétaire d'État. – Non, il s'agit simplement du transfert d'une dizaine d'ETP.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – C'était une recommandation de la Cour des Comptes. L'intégration financière aurait posé problème vis-à-vis de cet arrêt.

M. Christian Eckert, secrétaire d'État. – Nous distinguerons bien, au sein du FSV, ce qui est contributif de ce qui ne l'est pas. Nous affecterons les recettes à la partie non contributive du FSV.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – La parole est à M. Cardoux qui préside la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (Meess).

M. Jean-Noël Cardoux. – Vous avez évoqué le risque de dérive des taux à court terme qui pèse sur le stock de dette demeurant à l'Acoss. J'espère qu'il se réalisera le plus

tard possible mais il existe. Aussi conviendrait-il de transférer au plus vite ces 30 milliards d'euros à la Cades.

En vitesse de croisière, la C3S rapportait chaque année environ 5 milliards d'euros, qui étaient affectés pour moitié au FSV et pour moitié au RSI. Pour le FSV, la compensation se fera sur les fonds de la sécurité sociale. Comment sera-t-elle faite pour le RSI qui souffre déjà d'un déficit de 6 milliards d'euros ? Le rapport que j'avais rédigé avec M. Godefroy a fait son chemin : ayant récemment représenté le président Larcher devant le Conseil économique, social et environnemental, qu'il avait saisi pour recueillir son avis sur le dysfonctionnement du RSI, j'ai constaté que le rapport établi par deux députés à la demande du Premier ministre est parvenu presque aux mêmes conclusions que nous. Il ne faut pas mélanger le poids des cotisations et la façon dont elles sont recouvrées par le RSI. Les professions indépendantes cotisent moins que les salariés, pour lesquels il faut aussi prendre en compte la part patronale. La baisse de la cotisation forfaitaire pour les nouveaux entrants me paraît une bonne décision. Le passage de l'année n-1 à l'année n-2 me convainc moins : par définition, les revenus des professions indépendantes sont très fluctuants.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 permet aux contributeurs de limiter les provisions appelées au montant qu'ils auront calculé en fonction de leurs revenus. Il en va de même, d'ailleurs, en matière fiscale. À l'inverse, en cas de gros résultat en fin d'exercice, les contributeurs ont la possibilité de calculer ses conséquences sur leur charge de RSI et de le déduire de leur résultat fiscal. Malgré nos efforts de sensibilisation de l'ordre des experts comptables à ces possibilités, elles restent peu exploitées alors qu'elles pourraient apaiser la situation. Cela dit, le fond du problème est l'obsolescence du logiciel informatique de l'Acos et sa non-compatibilité avec les logiciels qui fonctionnaient avec les anciennes caisses. Tant que ce problème n'est pas abordé, on ne parle que de toilettage. Un gros effort s'impose.

M. Jean-Pierre Godefroy. - Je souscris pleinement à ces propos de M. Cardoux.

M. Christian Eckert, secrétaire d'État. – Je n'ai pas de certitude sur le niveau futur des taux – sinon je serais riche ! Il y a trois mois, tout le monde affirmait que les problèmes de la Grèce allaient faire exploser les taux d'intérêt. Rien de tel ne s'est produit. La France emprunte à 0,9 %, et nous tablons, prudemment, sur des taux de 1,4 % en fin d'année et de 2,6 % fin 2016. Actuellement, les emprunts à court terme se font à taux négatif ! En tout cas, les taux auxquels l'Acos a accès sont proches de ceux qui s'appliquent à la Cades. Il est vrai que la structure des emprunts est différente. Pour l'heure, nous n'avons pas prévu d'accélérer.

La compensation de la suppression de la C3S pour le RSI sera faite par des mouvements internes de sécurité sociale. Le RSI étant désormais adossé à la caisse nationale d'assurance maladie, il y aura pas de problème de trésorerie. Je me réjouis que les principales conclusions de votre rapport soient proches de celle du rapport de M. Verdier et Mme Bulbeau et que presque toutes aient été appliquées. Le n-1 vaut mieux que le n-2. Vous avez raison, les assujettis n'utilisent pas suffisamment la possibilité d'ajuster leur versement provisionnel, non plus d'ailleurs que les contribuables : sur 30 % de personnes dont l'impôt sur le revenu diminue, seulement 2 % utilisent ce dispositif. Tant est vive la crainte de la pénalité ! Pourtant, en déclarant en ligne, on dispose immédiatement d'une simulation du montant de l'impôt. En 2014, 200 000 cotisants au RSI, soit 10 % du total, ont choisi de moduler leur cotisation : c'est un progrès substantiel. Nous avons supprimé la pénalité en cas d'erreur de calcul. La pédagogie envers les experts comptables donne des résultats mitigés.

M. Jean-Noël Cardoux. – Le président de l'Ordre avait pris le ferme engagement de communiquer sur ce dispositif. Une piquûre de rappel de votre part ou de la nôtre serait peut-être utile auprès de son successeur.

M. Christian Eckert, secrétaire d'État. – Comme vous l'avez rappelé, les indépendants s'acquittent à la fois de la part salariale et de la part employeur. Il faut y songer lorsqu'on établit des comparaisons avec les autres régimes. Nous pourrions travailler sur le mode de calcul car le pourcentage des cotisations est établi par rapport au résultat net, ce qui rompt le parallélisme des formes et donne l'impression d'un taux excessif. Le problème du logiciel est bien identifié. Vous avez raison de le mentionner : les députés ont aussi, par écrit, attiré notre attention sur ce point.

M. Jean-Marie Morisset. – Vous avez déclaré être davantage spécialiste des recettes que des dépenses. Mais un déficit résulte-t-il de recettes insuffisantes ou de dépenses excessives ? Malgré une amélioration très nette de la gestion des caisses et un recul des déficits, le Premier président de la Cour des comptes nous a annoncé que le retour à l'équilibre des comptes sociaux était repoussé à un horizon indéterminé. On entend dire que la branche vieillesse revient à l'équilibre, mais le FSV s'enfoncé davantage chaque année : 3,7 milliards d'euros à présent. La Cour des comptes a recommandé de mettre fin au sous-financement structurel de ce fonds. Comment comptez-vous suivre cette préconisation récurrente ? Pour respecter un budget, une technique consiste à annuler des crédits en fin d'exercice. Confirmez-vous que le Gouvernement projette d'annuler 500 millions d'euros de crédits pour les hôpitaux ? Je n'ose le croire.

M. Jean-Pierre Caffet. – Merci, monsieur le ministre, d'avoir confirmé que la tranche 2016 du pacte de responsabilité serait bien appliquée, même si la baisse des cotisations interviendra avec un décalage de trois mois – décalage compensé par un montant équivalent de mesures en faveur des entreprises. Je partage votre analyse sur la réduction des déficits : en quatre ans, de 2010 à 2014, les déficits de la sécurité sociale ont été divisés par deux, passant de 28 à 13 milliards d'euros. Pourtant, en 2012, 2013 et 2014, la croissance a été très faible. Les économies réalisées ont donc été efficaces. On peut les désapprouver, qu'il s'agisse de l'allongement de la durée de cotisation de retraite, de la modulation des prestations familiales en fonction des revenus ou des économies programmées sur l'assurance-maladie. Mais le taux de remboursement a augmenté au cours des dernières années et le reste à charge a diminué. Ainsi, ces économies n'ont pas été faites sur le dos des assurés. En 2015, il semble que la réduction du déficit marque le pas, puisqu'elle se limite à 400 millions d'euros. De plus, elle pèsera essentiellement sur l'assurance-maladie, dont le déficit se creusera d'un milliard d'euros en 2015 alors même que l'Ondam de 2,1 % semble devoir être respecté. Que s'est-il passé ?

M. Yves Daudigny. – Merci, monsieur le ministre, pour votre optimisme, raisonné naturellement, car le contexte n'est pas facile, vu la faible progression du PIB et de la masse salariale. Aussi prévoyez-vous la poursuite des efforts. Ce PLFSS s'inscrit dans la continuité des décisions du Gouvernement et de la loi de modernisation de notre système de santé autour de trois piliers : réduction des déficits, refus de mesures défavorables aux assurés sociaux et dispositions nouvelles, telles que la garantie de paiement des pensions alimentaires ou la protection universelle maladie, qui pourrait marquer le basculement d'un système « bismarckien » de protection sociale vers un système « beveridgien ». Quelle part de la TVA finance les budgets sociaux ? Si nous transférons plus de dettes à la Cades, il faudra lui affecter davantage de recettes ou modifier la loi organique pour allonger sa durée de vie au-delà de 2025. Le taux de la CRDS est fixé à 0,5 % et sa modification semble taboue. Peut-être

s'avère-t-elle nécessaire, cependant. Le rapporteur général a cité un grand quotidien du soir, dont le titre lui semblait trop optimiste. Aujourd'hui, un grand quotidien du matin titre : « La sécu transfère son déficit aux hôpitaux pour tenir ses objectifs : le Gouvernement a supprimé 425 millions d'euros de crédits. » Qu'en dites-vous ?

M. Olivier Cadic. – L'an dernier, j'avais déposé un amendement relatif à la procédure en cours devant la Cour de Luxembourg, par lequel je demandais que, pour les contribuables concernés, la CSG et la CRDS soient suspendues en 2015. Je n'ai pas été suivi. Résultat : nous avons été condamnés en février dernier, par un arrêt confirmé par le Conseil d'État en juillet. Et en septembre, alors que tous les non-résidents s'attendaient à une procédure de remboursement, voilà qu'ils reçoivent un nouvel appel de fonds ! Vous prenez cela avec un certain flegme, alors que plus de 15 000 appels téléphoniques ont été passés au centre des impôts des non-résidents, qui a cessé de répondre depuis trois semaines : on tombe sur un message enregistré, d'ailleurs très clair. Vous annoncez des remboursements pour toutes les périodes non prescrites. Pouvez-vous être plus précis ? Quelles périodes sont prescrites ? L'État aurait alors prélevé de l'argent à tort et, même après condamnation, ne le rembourserait pas !

L'article 15 du PLFSS n'assure pas la conformité des prélèvements sociaux sur le capital avec le droit de l'Union européenne. Il contrevient directement à l'autorité de la chose jugée et contourne des décisions judiciaires, dont l'arrêt de la Cour de Luxembourg. Les prélèvements sociaux sont déjà en partie affectés au FSV et à la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie. Vous donnez l'impression de faire de la cavalerie : votre démarche amènera inévitablement à une nouvelle condamnation de la France vers 2018 ou 2019. Ne prendre en compte que les Français affiliés à un régime de sécurité sociale de l'espace économique européen, c'est une rupture d'égalité devant l'impôt ! Quant à ceux qui résident aux États-Unis, en Australie ou au Canada, ils sont en situation de double imposition. Confirmez-vous que vous n'allez rien y faire ? Vous avez avoué que ce montage n'était pas d'une grande solidité juridique...

M. Christian Eckert, secrétaire d'État. – Dire autre chose serait prétentieux !

M. Olivier Cadic. – En 2012, j'ai écrit à la ministre que nous serions condamnés. Elle m'a répondu que ce ne serait pas le cas. C'est grave ! Vous annoncez des précisions sous huit jours sur les modalités de remboursement. Mais ce n'est pas d'hier que nous avons appris le risque de condamnation ! Quelle note donneriez-vous, sur dix, à votre administration, qui est incapable de vous dire comment nous allons rembourser ?

M. Christian Eckert, secrétaire d'État. – Lorsqu'un contentieux est engagé, il n'est pas d'usage de reconnaître avant l'arrêt que l'on a tort : ce serait fragiliser notre position. Plusieurs autres condamnations ont frappé la France, qui portent sur des sommes dix à quinze fois supérieures à ce dont nous parlons : précompte mobilier, contentieux sur l'agriculture, OPCVM étrangères... Il s'agissait non de 300 millions mais de cinq à six milliards d'euros. Et les ministres n'étaient pas informés ! Nous n'avons donc pas de leçons à recevoir en matière de contentieux. D'ailleurs, quand celui-ci a-t-il commencé ?

M. Olivier Cadic. – En 2008.

M. Christian Eckert, secrétaire d'État. – Et même avant, au début des années 2000. Ce n'est donc pas la disposition prise en 2012 qui a été sanctionnée. La procédure a pris beaucoup de temps et M. de Ruyter est décédé depuis... Non, nous ne ferons pas droit aux

demandes faites par les affiliés de régimes sociaux n'appartenant pas à l'espace économique européen, car nous n'avons aucun fondement juridique pour le faire. Vos propos sont contradictoires : vous considérez la CSG à la fois comme un impôt et comme une cotisation sociale.

M. Olivier Cadic. – Comment ?

M. Christian Eckert, secrétaire d'État. – Vous avez parlé d'égalité devant l'impôt. En effet, les revenus du capital perçus en France, d'origine française, doivent être assujettis à la CSG, que nous considérons, avec le Conseil constitutionnel, comme un impôt. Je n'ai pas de certitude : sur les prévisions de croissance, de taux, sur le résultat d'un procès, j'essaie de ne pas être prétentieux. J'ai vu tant d'avocats qui promettaient la victoire... Vous prétendez avoir annoncé l'issue du procès. Si vous aviez eu tort, vous en seriez-vous vanté ?

Je n'ai pas à noter mon administration, je prétends plutôt la piloter. J'ai tendance à la soutenir, même s'il m'arrive de la mettre sous pression. En cette affaire, elle rencontre des difficultés que je vous ai expliquées. Prenez, par exemple, un couple marié, où lui travaille au Luxembourg et elle en France, et qui perçoit un loyer sur un immeuble possédé en commun. Que faire ? Vous voudriez qu'en une semaine nous traitions ces sujets ? Les années non prescrites sont les années 2013, 2014 et 2015. Nous sommes en train de réfléchir à une mesure législative qui intégrerait aussi l'année 2012. En tout état de cause, les réclamations faites interrompent le délai de prescription. Nous nous efforçons de gérer cette situation au mieux et en toute transparence.

Les transferts de TVA à la sécurité sociale s'élèvent à 8 ou 9 milliards d'euros, montant relativement stable. Par ailleurs, la sécurité sociale transfère à l'État environ 4,5 milliards d'euros d'allocations logement, pour compenser les exonérations de cotisations. Sur le transfert de la dette de l'Acoss à la Cades, je n'ai pas encore de position arrêtée. En tout cas, nous n'avons pas aggravé la dette de l'Acoss.

Le FSV est très sensible à la situation du chômage. Vu le nombre de créations d'emplois industriels, la situation devrait s'améliorer.

Les mises en réserve sur les dépenses hospitalières, d'un montant de 500 millions d'euros, ne font l'objet d'aucune mesure particulière. Les 425 millions d'euros évoqués par les médias sont une partie de l'effort supplémentaire prévu dans le cadre du programme de stabilité transmis en août 2015. Nous avons abaissé l'Ondam de 182,3 à 181,9 milliards d'euros et nous rectifierons ces montants dans le PLFSS. Cet effort correspond largement à la pérennisation de la sous-exécution de 300 millions d'euros constatée en 2014.

La réduction du déficit en 2015 a peut-être été un peu faible, mais les résultats de 2014 ont été meilleurs que prévu, ce qui génère un effet de base pour l'année suivante. Et je répète que c'est la cinquième année consécutive que l'Ondam est respecté. Que ceux qui expliquent qu'il faut réduire les dépenses publiques de 100 milliards d'euros m'expliquent où ils trouvent les économies !

Mme Aline Archimbaud. – Merci pour vos explications. Existe-t-il un moyen de calculer les économies générées par les mesures de prévention, ou par celles qui facilitent l'accès à la santé ? Le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique a constaté qu'après un an, les familles ayant accès à la CMU-C sont moins malades, ce qui réduit les dépenses de santé. Lutter contre le non-recours aux soins, aussi, générerait des recettes : un

rapport de l'Igas, que nous a présenté M. Chérèque en mai dernier, a montré que des sommes prévues pour l'aide sociale ne sont pas utilisées. Bien sûr, les budgets sont conçus de manière annuelle...

M. Gilbert Barbier. – Je vous félicite, monsieur le ministre, pour l'habileté sémantique avec laquelle vous avez présenté ce PLFSS. Il s'agit, je suppose, du langage de Bruxelles. Je ne crois pas que les Français le parlent. Ils voient plutôt, pour citer un hebdomadaire satirique, une baisse de la hausse...

Mme Nicole Bricq. – C'est déjà pas mal !

M. Gilbert Barbier. – Il y a sur les comptes de l'Acoss quelque 25 milliards d'euros qui ne correspondent pas à ses besoins courants. M. Daudigny a évoqué plusieurs pistes : augmenter le taux de la CRDS, allonger la durée de vie de la Cades ou imaginer d'autres solutions fiscales. Qu'en pensez-vous ? Vous êtes optimiste mais, pour les retraites, il y aura un passage difficile dans cinq à sept ans. Quelles sont les perspectives ? La prise en charge des maladies lourdes aggrave-t-elle le déficit ? On est passé du taux K au taux L, puis au taux W... N'est-ce pas trop complexe ? Les dépenses consacrées à certaines pathologies, comme le cancer, vont exploser. Mieux vaudrait que les prévisions soient faites par le spécialiste des recettes...

M. Dominique Watrin. – Merci pour vos réponses claires, monsieur le ministre. Vous avez reconnu qu'en 2016 l'État verserait 5 milliards d'euros à la sécurité sociale pour compenser les exonérations de cotisations sociales des entreprises, notamment au titre de la branche famille. Nous arrivons à presque 30 milliards d'euros d'exonérations, ce n'est pas rien ! Encore ce chiffre ne tient-il pas compte du crédit d'impôt compétitivité emploi (Cice)... Ces exonérations devraient être modulées en fonction des politiques d'emploi, de salaires et de formation des entreprises. La Cour des comptes, qui n'est pas d'extrême gauche, commence à s'interroger sur l'efficacité de cette politique sur l'emploi et sur son coût. Elle souligne le manque d'outils fiables pour mesurer les effets des exonérations de cotisations sociales sur les emplois à bas salaires, et pointe l'apparition d'une trappe à bas salaires. Quelles conséquences en tirez-vous ?

M. Christian Eckert, secrétaire d'État. – Comment mesurer l'effet de la prévention ? Question délicate ! Les budgets sont annuels. Je ne sais comment vous répondre, étant concentré sur les recettes plutôt que sur les dépenses. Un de mes interlocuteurs m'a récemment confirmé que cet été la chaleur avait causé une légère surmortalité : en fait, la date du décès des personnes les plus fragiles est un peu avancée par la canicule. Certains vont jusqu'à en analyser les conséquences sur les dépenses de retraites. Voilà à quelles réflexions affreuses peut mener l'exigence de tout chiffrer. Dans le même esprit cynique, on pourrait dire qu'une meilleure prévention accroît l'espérance de vie, ce qui coûte plus cher en termes de retraites !

Baisse de la hausse, peut-être, mais où souhaitez-vous faire des économies ? Quelles dépenses supprimez-vous ? Les Français comprennent bien que, s'ils sont de plus en plus nombreux, qu'ils vivent de plus en plus longtemps et que les soins coûtent de plus en plus cher, les dépenses d'assurance-maladie ont vocation à augmenter. Contenir cette hausse est, en soi, un bon résultat.

Vous évoquez à nouveau l'Acoss. Certains gouvernements avaient prélevé une somme importante dans le fonds de réserve des retraites et allongé la durée de remboursement de la dette...

M. Gilbert Barbier. – Regardons vers l'avenir !

M. Christian Eckert, secrétaire d'État. – Le passé éclaire l'avenir. Nous verrons s'il faut puiser dans le fonds de réserve des retraites. Il n'est pas actuellement dans notre intention de le faire, ni d'augmenter la CRDS ou de changer les paramètres d'affectation des recettes. La réduction des déficits devrait produire ses effets.

Mesurer l'efficacité des exonérations de cotisations sociales n'est pas simple. Nous vous avons envoyé un très bon rapport sur le sujet en juillet. Ce PLFSS comporte aussi une réforme des exonérations de cotisations outre-mer. Je vois d'ici le débat : celles-ci sont parfois devenues moins favorables que le droit commun ! Nous allons donc les retravailler.

Mme Nicole Bricq. – Difficile !

M. Christian Eckert, secrétaire d'État. – Certaines exonérations vont jusqu'à des salaires de 6 500 euros ! Pour éviter des trappes à bas salaires, nous avons toujours veillé à ce que nos dispositifs aient des sorties en sifflet, plutôt qu'en marches d'escalier. Globalement, les taux de marge des entreprises se reconstituent et dans certains secteurs, l'activité repart. Nous ne comprenons pas toutes les évolutions des recettes. Par exemple, au premier trimestre, la masse salariale a crû de 0,9 %, sans que la croissance soit extraordinaire : du jamais vu ! Cette hausse continue au deuxième trimestre. Bref, il y a de l'espoir...

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – Merci pour la précision et la franchise de vos réponses.

La réunion est levée à 11 heures.

COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION

Mercredi 7 octobre 2015

– Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente –

La réunion est ouverte à 9 heures 30.

Audition de Mme Sophie Béjean, présidente du comité pour la Stratégie nationale de l'enseignement supérieur (StraNES), et M. Bertrand Monthubert, rapporteur général, sur leur rapport « Pour une société apprenante »

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous nous souvenons tous des débats de la loi enseignement supérieur et recherche (ESR) de juillet 2013 qui avaient beaucoup mobilisé notre commission et auxquels nous avons tous largement contribué. Son article 17 prévoit la définition d'une stratégie nationale de l'enseignement supérieur (StraNES) ainsi que d'une stratégie nationale de recherche qui doivent être présentées sous la forme d'un livre blanc de l'enseignement supérieur et de la recherche par le Gouvernement au Parlement tous les cinq ans. Sans attendre la publication et la remise officielle de ce livre blanc, il m'a paru intéressant que nous entendions, dès la publication de leur rapport final, Mme Sophie Béjean et M. Bertrand Monthubert, respectivement présidente et rapporteur général du comité de la StraNES.

Je souhaite qu'à travers cette audition, nous prenions tous conscience des enjeux qui seront ceux de notre système d'enseignement supérieur pour les dix prochaines années.

Mme Sophie Béjean, présidente du comité pour la Stratégie nationale de l'enseignement supérieur (StraNES). – Tout d'abord, je salue le travail parlementaire effectué lors de l'élaboration de la loi 22 juillet 2013, qui a décidé de l'élaboration de la StraNES.

C'est à ma connaissance la première fois que l'on s'interroge ainsi sur les missions et les objectifs de l'enseignement supérieur, ainsi que sur son rôle de préparer les étudiants à leur future vie civique et professionnelle.

Le comité de la StraNES a mené une concertation très large - 60 organismes et 165 personnes entendus, trois séminaires organisés - et saluée par l'ensemble des parties prenantes.

Nous vous proposons de centrer notre intervention sur trois questions principales :

- premièrement, la vision prospective que nous avons développée sur l'élévation des niveaux de qualification ;
- l'orientation vers les formations de l'enseignement supérieur et l'accès des étudiants à celles-ci ;
- enfin, le modèle économique pour l'enseignement supérieur, qui vise à développer ses ressources dans un contexte de démocratisation.

M. Bertrand Monthubert, rapporteur général du comité pour la Stratégie nationale de l'enseignement supérieur (StraNES). – Afin de mener à bien l'élévation générale du niveau de qualification que nous préconisons, nous proposons de fixer l'objectif suivant : d'ici 2025, atteindre 60 % de diplômés de l'enseignement supérieur dans une classe d'âge et 25 % au niveau du master.

Cette préconisation est le fruit d'un travail d'analyse fondé sur la détermination des besoins de la société. Nous avons constaté que certains pays ont d'ores et déjà atteint voire dépassé ce seuil, à l'instar de la Corée du Sud. L'obtention d'un diplôme de l'enseignement supérieur facilite également l'accès à l'emploi, particulièrement en temps de crise économique. Enfin, nous avons pris la mesure de l'automatisation croissante, qui concerne également les tâches intellectuelles et qui est particulièrement prégnante dans certains secteurs d'activité, comme le secteur bancaire, par exemple. Cette évolution a pour conséquences des restructurations en matière d'emploi ainsi que des déplacements majeurs en matière de qualifications. Lié à des besoins, l'objectif que nous proposons est ambitieux, il suppose un effort très important ; mais ne pas fixer d'objectif nous mènerait à la stagnation.

Cet objectif volontariste s'accompagne d'une autre priorité : la réduction des inégalités sociales. En effet, si 65 % des enfants de cadres sont diplômés du supérieur, cette proportion n'atteint que 28 % chez les enfants d'ouvriers, soit un écart de 37 points que nous souhaitons réduire de moitié en dix ans. C'est ce que nous appelons l'écart social de diplômation. L'élévation du niveau de qualification repose dès lors sur l'augmentation de l'accès à l'enseignement supérieur – et de la réussite – des étudiants issus de milieux défavorisés.

L'orientation dans les différentes filières de l'enseignement supérieur comporte aujourd'hui beaucoup de gâchis. Les orientations non choisies sont nombreuses et alimentent l'échec. Certes, 80 % des étudiants qui entrent dans l'enseignement supérieur en sortent diplômés (contre 68 % seulement en moyenne dans l'OCDE), mais leurs parcours sont souvent erratiques et difficiles. Si les priorités d'accès dans certaines filières instaurées par la loi du 22 juillet 2013 constituent un progrès, nous proposons des évolutions significatives. En conséquence, nous entendons organiser l'orientation selon le principe suivant : tout bachelier doit pouvoir accéder à l'enseignement supérieur, mais dans une filière où il a des chances de réussir.

La hausse du niveau de qualification doit également être qualitative ; il ne s'agit pas de faire fi des exigences. Augmenter le niveau de qualification ne répond pas à une volonté de distribuer des diplômes mais à un besoin réel de l'économie. Il faut également tenir compte du besoin de compétences. Nous devons aussi nous interroger sur ce que signifie étudier aujourd'hui, alors que le numérique a fondamentalement modifié la relation au savoir. Nous appelons à une évolution pédagogique majeure pour prendre en compte cette transformation et mettre l'accent sur le développement de compétences transversales – par exemple, par la mise en situation des étudiants, le travail en équipe, etc. Enfin, il faudra également se saisir des outils numériques dans l'enseignement supérieur, qui constituent de formidables leviers d'efficacité et d'innovation pédagogique.

Mme Sophie Béjean. – Suivant l'exemple des États-Unis ou de certains pays d'Europe du Nord, la France doit faire le pari de l'enseignement supérieur, sauf à risquer un décrochage au niveau international. Les formations doivent également se rénover, s'appuyer plus encore sur la recherche et permettre de développer des compétences transversales.

S'agissant du financement de cette politique d'enseignement supérieur, le comité de la StraNES préconise la fixation d'un objectif de 2 % du produit intérieur brut au niveau européen, l'effort de la France se situant aujourd'hui à 1,5 % de son produit intérieur brut.

N'oublions pas que l'investissement dans l'enseignement supérieur est rentable : le bénéfice net moyen d'un diplômé de l'enseignement supérieur est évalué à 80 000 dollars et, en moyenne, chaque euro investi dans une université rapporte quatre euros à l'économie. C'est pourquoi le comité de la StraNES a proposé que les dépenses publiques affectées à l'enseignement supérieur ne soient plus prises en compte dans le calcul du déficit public.

Les entreprises aussi sont bénéficiaires de notre effort en faveur de l'enseignement supérieur mais elles participent encore peu, en France, à son financement : les fondations ne font pas véritablement recette et les donations d'anciens diplômés sont encore rares. Notre comité a donc proposé que 25 % des fonds de la formation professionnelle puissent être orientés vers l'enseignement supérieur.

La France est caractérisée par le niveau très modique des frais d'inscription à l'université. Elle ne fait pas, en cela, figure d'exception puisque l'Allemagne et d'autres pays d'Europe du Nord n'ont pas, ou quasiment pas, de frais d'inscription. L'augmentation des ces droits nous semble une « fausse bonne idée » : l'expérience d'autres pays prouve que cette hausse conduit souvent à un effet d'éviction des fonds publics et que le financement des études par des prêts contractés par les étudiants pose *in fine* un problème de surendettement individuel et collectif. Considérons plutôt que les diplômés s'acquittent du financement de l'enseignement supérieur *via* leur impôt sur le revenu.

M. Jacques Groperrin. – La professionnalisation des études de l'enseignement supérieur doit rester notre objectif principal : les formations proposées doivent répondre aux besoins de la société.

Plusieurs débats agitent le secteur de l'enseignement supérieur : la question des frais d'inscription que vous avez évoquée (une augmentation ne permettrait-elle pas de renforcer l'implication des étudiants dans le déroulement de leurs études ?), celle de la sélection à l'entrée en master, celle de la surpopulation étudiante ainsi que celle des bourses au mérite. Quelle est votre position sur ces différentes questions ?

Vous avez évoqué la possible réorientation des fonds de la formation professionnelle vers l'enseignement supérieur : pouvez-vous nous en dire plus ?

Mme Dominique Gillot. – Trois thématiques ont retenu plus particulièrement mon attention : celle de l'orientation personnalisée, celle de l'acquisition des compétences transversales et enfin celle de la réduction des inégalités sociales (et tout particulièrement de l'écart de diplomation). Je m'interroge toutefois sur la participation au financement de l'enseignement supérieur par les familles des 72 % d'enfants d'ouvriers qui n'accèdent pas à cet enseignement : sans ouverture massive de notre système d'enseignement supérieur ne sommes-nous pas face à une injustice ? Ces familles payent pour un service dont elles ne bénéficient pas !

M. Bertrand Monthubert. – Les principales études menées montrent que le niveau des frais d'inscription est sans lien avec l'assiduité des étudiants. Celle-ci est en revanche fortement corrélée à l'efficacité du dispositif d'orientation : un certain nombre

d'étudiants, présents dans des filières excédentaires (STAPS, droit, psychologie) sont en effet dans une position d'« attente » par rapport à leur orientation.

Un système dans lequel l'engagement de l'Etat bénéficie plus aux catégories aisées n'est pas socialement juste. Or une étude de l'OCDE a montré qu'une hausse des frais d'inscription, même minime, avait un effet dissuasif sur les ménages les moins aisés.

M. Jacques Groperrin. – Les bourses sont faites pour cela !

M. Bertrand Monthubert. – 35 % des étudiants sont actuellement boursiers et le comité de la StraNES propose d'augmenter ce nombre car nous connaissons tous des familles qui se trouvent exclues du dispositif par des effets de seuils. Malgré l'existence de ces bourses, l'augmentation des frais de scolarité est un « mauvais signal » adressé aux étudiants et à leurs familles. Sachez qu'au Danemark, chaque étudiant a droit à une bourse de 800 euros par mois quels que soient les revenus de sa famille. Et rappelez-vous qu'avant les années 1930, dans notre pays, le lycée était payant et que les classes populaires n'y avaient que très peu accès. Personne aujourd'hui ne penserait à rétablir des frais de scolarité au niveau de l'enseignement secondaire.

Mme Sophie Béjean. – 80 % des jeunes qui entrent dans notre système d'enseignement supérieur en sortent titulaires d'un diplôme, c'est 12 points de plus que la moyenne de l'OCDE. Néanmoins, notre système d'orientation peut être amélioré en étant mieux anticipé (première déclaration d'intention dès la classe de première) et plus personnalisé (instauration d'un conseil personnalisé notamment lorsque le premier vœu émis diverge du parcours suivi jusqu'alors). Nous préconisons, en outre, l'expérimentation, dans quelques académies pilotes, d'un conseil de l'orientation vers le supérieur, placé sous l'autorité du recteur.

De nombreux efforts de professionnalisation ont été faits dans l'enseignement supérieur. L'enjeu aujourd'hui est de donner aux jeunes les « clés » pour s'adapter à un monde changeant, notamment par le développement des compétences transversales.

La réorientation des fonds de la formation professionnelle pourra se faire de manière progressive, en lien avec les branches professionnelles et les régions.

M. Jean-Léonce Dupont. – Je tiens, à titre liminaire, à remercier les deux intervenants tant pour la qualité de leur présentation que pour le fait-même d'avoir mené ce travail. J'estime en effet qu'il est essentiel de se poser la question de l'orientation stratégique des étudiants, même si je ne partage pas l'ensemble des points de vue développés et des réponses apportées.

Je souhaite tout d'abord revenir sur les problématiques relatives à l'orientation. Au-delà des actions que vous proposez de mettre en place, il conviendrait que les choix des étudiants se fassent en connaissance de cause, en disposant, pour chaque filière, des informations relatives à l'inscription, au taux de réussite en fonction du profil, aux diplômes décernés et aux débouchés professionnels. Or la qualité et la publicité de ces informations varient d'un établissement à l'autre. À titre d'exemple, dans mon université, je n'ai pas connaissance du nombre précis d'inscriptions par filière pour la dernière rentrée ni même pour les précédentes. Je ne dispose que d'une présentation globale. Comment, selon vous, améliorer structurellement l'information mise à disposition des étudiants ?

J'aborderai ensuite le thème de la sélection. Ses détracteurs y voient une sanction, voire une élimination, ses partisans une logique d'adaptation aux capacités individuelles de chacun. Je crois qu'il faut objectivement tendre vers ce second objectif pour des raisons d'équilibre macroéconomique mais également d'épanouissement individuel de nos concitoyens. L'adéquation entre l'orientation et les capacités de chaque étudiant doit être organisée positivement et sans tabou : certains jeunes veulent intégrer une filière sans disposer d'information sur le taux de réussite en fonction de leur profil et entrent ainsi dans un malheureux processus d'échec : aurais-je voulu devenir *sprinter*, aucune formation, si excellente fût-elle, ne m'aurait permis d'atteindre cet objectif, compte tenu de mes dons limités dans ce domaine...

Enfin, il me semble manquer, dans votre étude, une analyse de l'adaptation des études supérieures à l'évolution permanente de notre environnement économique. Bien sûr, vous évoquez les nécessaires passerelles qu'il convient de développer entre les filières et prônez le renforcement des enseignements transversaux, mais vous ne prenez nullement position sur les mesures à mettre en œuvre pour dispenser des formations aussi mouvantes que les évolutions économiques le nécessitent, au-delà de la simple problématique du numérique.

Mme Corinne Bouchoux. – Je salue la qualité de la présentation qui vient de nous être faite, d'autant que les trois-quarts des propositions de ce rapport figuraient il y a dix ans dans le programme des écologistes. Tout en partageant l'essentiel du constat dressé par les auteurs, je souhaite les interroger sur un élément essentiel qui ne me semble pas avoir été traité avec l'ambition nécessaire. Vous indiquez, en page 3 de votre synthèse, dans la partie relative aux faiblesses de l'enseignement supérieur français, que notre système est éclaté en 74 universités, 1 500 écoles, 450 classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE) et 2 300 sections de techniciens supérieurs (STS), autant de formations que vous présentez sur le même plan. Dans votre esprit, ce constat n'entraîne-t-il pas, en creux, une interrogation sur l'avenir des classes préparatoires ? Avec les CPGE nous observons une réussite statistique, certes, mais au prix du maintien d'une culture de la rente : notre système favorise des jeunes gens brillants et leur propose un avenir sans risque tandis que d'autres, intégrés à l'université, devront sans cesse se battre et faire preuve d'innovation. Sur ce constat, votre rapport ne demeure-t-il pas trop en retrait ? En d'autres termes, est-il normal de donner à des jeunes de bonne famille, qui ont déjà tout, cinq fois plus de moyens alors que l'université, avec des financements contraints, réussit à diplômer des jeunes moins socialement moins dotés ? Pour plus de justice, les classes préparatoires ne devraient-elles pas être intégrées à l'université ?

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – Je vous remercie infiniment pour votre travail, qui nous sera d'une grande aide pour porter dans le débat public la nécessité d'améliorer le niveau de qualification et de connaissance de nos concitoyens afin de mieux répondre aux besoins des entreprises mais également, et surtout, d'offrir à tous la culture générale nécessaire à un harmonieux vivre-ensemble. Je partage intégralement vos propositions, notamment celle de faire de l'enseignement supérieur une stratégie nationale de développement, celle d'atteindre, d'ici 2025, 60 % de diplômés du supérieur dans une classe d'âge ou encore celle de proposer, au niveau européen, un objectif de 2 % du produit intérieur brut consacré à l'enseignement supérieur. La question de l'orientation est en effet cruciale. Pour améliorer la réussite des étudiants, il est indispensable de travailler en amont dans les lycées. Des passerelles entre les filières de formation doivent être développées et les moyens à destination des étudiants renforcés. Je suis ainsi favorable à l'instauration d'un statut spécifique en matière d'accès au logement et de participation démocratique. J'ai été en outre particulièrement intéressée par votre constat sur le retour sur investissement que constitue,

pour la nation, le financement de l'enseignement supérieur. À cet égard, il me semble effectivement logique, comme vous le proposez, de faire sortir le financement de l'enseignement supérieur du calcul des déficits publics. J'aimerais que vous nous précisiez ce que vous envisagez pour améliorer ce financement, notamment s'agissant de l'utilisation du crédit d'impôt recherche (CIR), et pour favoriser la reconnaissance de la qualification des docteurs au sein des entreprises, sujet sur lequel la récente commission d'enquête du Sénat n'a pu aboutir.

M. Alain Vasselle. – La lecture de vos quarante propositions me conduit à vous poser quelques questions. S'agissant du calcul du retour sur investissement des dépenses d'enseignement supérieur, évoqué par notre collègue Brigitte Gonthier-Maurin, pourriez-vous nous en préciser les modalités ? En particulier, un point m'intrigue : pourquoi estimez-vous que ce retour sur investissement équivaut à 100 000 euros pour un homme alors qu'il se limiterait à 60 000 euros pour une femme ?

Je suis particulièrement sensible aux écarts observés en matière d'accession sociale à l'université. Mais les frais d'inscription constituent-ils le seul frein à la mixité sociale ? Selon vous, d'autres éléments pourraient-ils être en cause ? À cet égard, il me semble que l'absence d'actualisation régulière des bourses d'État représente une difficulté de taille. De ma longue expérience d'élu au Conseil départemental de l'Oise, je conserve le souvenir qu'il nous revenait souvent la responsabilité de mobiliser des fonds pour compléter des bourses devenues insuffisantes.

Vous considérez que 25 % d'une classe d'âge au niveau master représente un objectif salubre mais est-ce vraiment pertinent ? Existe-t-il réellement des débouchés dans toutes les filières pour un tel niveau de diplôme ? Ne faudrait-il pas, parfois, envisager de fixer un *numerus clausus* comme il en existe en médecine ou en pharmacie pour éviter de diplômer trop massivement dans des secteurs sans avenir ?

Vous évoquez également les talents étrangers. Mais à quel niveau de formation supérieure envisagez-vous que nous les accueillions plus massivement ? Parallèlement, il conviendrait effectivement que nos étudiants maîtrisent parfaitement une langue étrangère au sortir de leurs études supérieures, ce qui est actuellement loin d'être le cas. J'aimerais enfin que vous nous précisiez combien d'étudiants s'inscrivent à l'université sans trouver de place. En d'autres termes, à quel niveau se situe le déficit d'accueil de nos structures.

M. Jacques-Bernard Magner. – Je me joins à mes collègues pour vous féliciter pour votre rapport. Mon collègue Guy-Dominique Kennel et moi-même conduisons une mission d'information sur l'orientation. Nous retrouvons dans ce rapport un certain nombre de nos préoccupations, notamment votre proposition 13 sur la réforme de l'orientation vers le supérieur.

Certes, la culture générale contribue à la réussite quel que soit le métier exercé, manuel ou intellectuel. Mais n'y a-t-il pas une contradiction entre l'objectif à atteindre de 60 % de diplômés de l'enseignement supérieur dans une classe d'âge et la pertinence d'une orientation vers l'université pour des métiers qui ne nécessitent pas une formation supérieure ?

On constate que, malheureusement, les entreprises françaises sont de moins en moins ouvertes à l'alternance. Cela pose un problème à nos étudiants qui souhaitent opter pour cette formule.

M. Guy-Dominique Kennel. – Votre rapport a le mérite d'exister et de poser les problèmes. Vos propositions sont intéressantes à analyser, même si je ne les partage pas toutes. Vous préconisez de doubler la mobilité entrante, soit 120 000 entrées d'étudiants étrangers au lieu de 60 000 actuellement sur le territoire national. Est-ce une logique de « guichet » et de nombre ? Préconisez-vous une véritable stratégie visant à sélectionner les meilleurs étudiants et à les diriger vers des filières d'excellence ou vers des filières déficitaires en France ? Je rejoins sur ce point mon collègue Alain Vasselle sur son idée d'instaurer un *numerus clausus*.

Sur la mise en place de conseils d'orientation, j'aurais souhaité un complément d'information, notamment sur les procédures d'affectation, d'orientation, etc... Ne vont-ils pas instaurer une complexité, voire une opacité supplémentaire ?

Je crains que votre objectif de 60 % de diplômés de l'enseignement supérieur n'engendre, s'il est décorellé des besoins réels de l'économie, des phénomènes de surqualification et de déclassement.

Mme Françoise Cartron. – À mon tour, je voudrais dire le plaisir que j'ai eu à vous entendre associer la notion d'éducation à celle d'investissement plutôt que d'évoquer celles de coût ou de déficit.

Votre analyse relative à l'absentéisme révèle le problème en arrière-plan d'étudiants mal orientés ou en attente d'orientation.

Vous avez pointé les inégalités sociales. Elles s'installent dès le collège et deviennent flagrantes au niveau de l'université. Les inégalités entre garçons et filles y sont encore plus criantes, en particulier dans certaines filières. Un travail est nécessaire pour gommer les stéréotypes et changer le regard que, malheureusement, les enseignants eux-mêmes véhiculent quand il s'agit d'orienter les filles. Des écarts notables apparaissent dans le cursus universitaire entre garçons et filles. A résultat égal, s'agissant de son orientation et de son avenir, le regard porté sur un garçon est toujours plus positif. Des actions commencent à se mettre en place. Quelle est votre analyse de cette question ?

Le déficit de bacheliers professionnels dans l'enseignement supérieur constitue une autre discrimination. Il conviendrait de mettre en place une passerelle pour qu'ils puissent s'inscrire dans un parcours de réussite. Quand vous préconisez une orientation dans des filières où l'étudiant a des chances de réussir, comment évaluez-vous ces chances de réussite ?

Mme Colette Mélot. – Je voudrais féliciter les auteurs de ce rapport qui rassemble des propositions extrêmement pertinentes. La stratégie est importante mais le plan d'action qui va la soutenir l'est encore plus.

Comment assurer une adéquation avec les besoins et leur évolution dans le domaine de l'emploi ou de l'économie ? Viser 60 % d'une classe d'âge dotée d'un diplôme de l'enseignement supérieur est une bonne chose, mais encore faut-il que ces diplômes correspondent à des offres d'emploi. 80 % des élèves obtiennent le baccalauréat mais le niveau n'en est pas pour autant satisfaisant. L'accès à l'université exige un travail en amont au niveau du primaire et du secondaire. Un travail important reste à accomplir avec une vision globale.

Élever le niveau en langues étrangères et autoriser les étudiants à poursuivre leurs études dans d'autres pays, notamment en Europe, pour acquérir d'autres compétences et pouvoir les adapter ensuite en France, permet de mieux former nos étudiants et peut, par réciprocité, favoriser l'attractivité de notre université pour les étudiants étrangers.

Mme Marie-Annick Duchêne. – Je rejoins mon collègue Jean-Léonce Dupont s'agissant des départements déshérités où à peine 50 % des élèves sortent diplômés du secondaire. Il serait intéressant de travailler sur ces départements.

Mme Sylvie Robert. – Je suis frappée de constater que la question du rapport des jeunes à la formation et au métier n'ait pas été abordée. Vous avez mis l'accent sur la sécurisation du parcours des étudiants. L'université manque d'outils pour repérer les « décrocheurs » de première année et identifier les raisons de leur décrochage.

Nous éprouvons également des difficultés à anticiper sur les métiers de demain et à les rendre attractifs. La France manque de scientifiques. Il faut agir dans ce domaine.

La vie étudiante, les questions du logement, de mobilité, etc... représentent un autre sujet de préoccupation. Je suis frappée, à Rennes, par exemple, de constater qu'avec la fermeture des campus le week-end, et, par conséquent, des bibliothèques universitaires, les étudiants viennent travailler dans la bibliothèque du centre-ville qui possède tous les équipements, y compris informatiques, dont ils ont besoin. Dans quelle mesure le plan national de vie étudiante mettra-t-il en place les conditions de réussite, notamment pour ceux qui ne rentrent pas dans leur famille le week-end et, d'une manière générale, pour ceux qui ont de moindres moyens financiers ? Le bien-être des étudiants dans nos territoires est aussi un facteur de réussite.

M. Louis Duvernois. – Lorsque l'on parle de l'enseignement supérieur, on y inclut naturellement les grandes écoles. Or, il me semble que vous n'évoquez pas dans votre rapport l'articulation entre universités et grandes écoles. Je sais par exemple qu'il existe des rapprochements en cours dans le domaine de la recherche.

En tant que rapporteur de la loi qui a créé « Campus France », je connais les difficultés qu'il y a à faire comprendre et rendre plus attractif au plan international notre enseignement supérieur du fait de la dualité universités/grandes écoles.

M. Maurice Antiste. – Vous nous avez donné beaucoup de données chiffrées très intéressantes. Pouvez-vous nous expliquer comment vous déterminez l'objectif de 60 % de diplômés de l'enseignement supérieur dans une classe d'âge en 2025 ? Quel est le poids de l'enseignement supérieur privé dans vos observations ? Avez-vous intégré dans vos observations les universités d'Outre-mer avec leurs spécificités ? Enfin, je note que, dans votre proposition 31, vous appelez à anticiper et accompagner l'évolution des métiers de l'enseignement supérieur. Pourquoi n'avoir pas proposé par ailleurs une veille concernant l'évolution du monde du travail et l'apparition de nouveaux métiers de manière à adapter au mieux l'offre universitaire ?

Mme Marie-Christine Blandin. – Vos propositions sont très claires, en particulier la proposition 35 sur la parité. Elle est précieuse à l'heure où la Conférence des présidents d'université vient de faire un recours au Conseil d'État contre les dispositions votées par le législateur pour favoriser la parité dans les universités ; à l'heure également où la

conférence inaugurale de Pierre Rosanvallon à l'université de Lille ne rassemblait la semaine dernière à la tribune que des hommes...

Je voulais vous interroger sur les moyens alloués aux universités qui sont souvent déterminés par des critères qui tendent vers l'excellence des laboratoires de recherche. Comment comptez-vous réintroduire par ailleurs des critères qui favorisent la qualité pédagogique des enseignements ?

M. Jean-Pierre Leleux. – Je voudrais réagir aux propos sur les grandes écoles. Je redoute cette tentation récurrente de vouloir cheminer vers un modèle unique qui serait celui de la faculté. Je souhaite que l'on protège cette filière spécifique que représentent les grandes écoles. L'entrée y est très difficile, certes, mais, que je sache, il n'y a aucune discrimination d'ordre financier pour être accepté dans les classes préparatoires aux grandes écoles. De même, les grandes écoles n'ont pas pour projet de doter leurs diplômés d'une sinécure ! C'est une filière qui alimente le tissu économique de manière extrêmement performante. Ce n'est pas parce que certains n'y accèdent pas qu'il faut empêcher les autres d'y accéder.

Je précise à mon collègue Louis Duvernois que quasiment toutes les grandes écoles d'ingénieurs nouent des partenariats conventionnés avec les universités et le milieu économique de leur territoire, ainsi qu'avec des universités étrangères.

Enfin, je voudrais mettre en garde contre la désignation d'objectifs de réussite ambitieux au sein d'une même classe d'âge. C'est pour moi le meilleur moyen d'aboutir à une baisse du niveau général de nos étudiants. Le baccalauréat nous en offre un exemple patent.

Mme Marie-Pierre Monier. – Au-delà du problème de l'augmentation des droits d'inscription, il y a également pour les étudiants dont les familles sont en zone rurale le coût lié à leur installation : le logement, le transport, etc.

Nous avons évoqué les filières surpeuplées. Quelles sont les filières déficitaires ?

En réaction à votre proposition 12 qui vise à développer les liens entre le secondaire et le supérieur, je voudrais souligner que la réussite de l'orientation se joue très en amont, dès le collège, avec l'aide des professeurs principaux et des conseillers d'orientation.

Enfin, en matière de sélection, j'attire votre attention sur les effets pervers du *numerus clausus*. C'est ce système qui fait que nous manquons de médecins généralistes aujourd'hui.

Mme Maryvonne Blondin. – Pour mettre en œuvre une stratégie nationale de l'enseignement supérieur, il faut pouvoir s'appuyer sur des formateurs et des enseignants compétents. La Cour des comptes a publié récemment un rapport dans lequel elle juge que l'autonomie financière des universités a entraîné une dégradation des conditions d'études. La politique des universités en matière de ressources humaines est ainsi encore à faire. Elles ont notamment procédé au recrutement de nombreux vacataires, ce qui ne va pas sans poser de difficultés.

Je voudrais savoir ce que vous avez pu rassembler comme données sur les temps d'activité en tant qu'enseignant et en tant que chercheur, et comment, dans ce contexte, valoriser le temps d'activité des chercheurs ?

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous avons beaucoup parlé de la formation des étudiants, mais que pouvez-vous nous dire de ce que sera la formation des enseignants du supérieur au cours des dix prochaines années ?

Mme Sophie Béjean. – Vos questions nombreuses montrent que nous nous trouvons face à un enjeu qui touche tout le monde et qui est essentiel pour l'avenir. Avant d'y répondre, je voudrais préciser que notre travail ne visait ni à trouver un consensus mou ni à faire des propositions clivantes, mais bien à aboutir à un plan d'action permettant de répondre aux enjeux sociaux et économiques de notre pays.

Le chômage touche massivement les jeunes non diplômés. Le taux de chômage de ces jeunes est aujourd'hui de 50 % ; le taux de chômage se réduit avec l'élévation du niveau de diplôme : il est de 25 % chez les diplômés de l'enseignement secondaire et de 12 % chez les diplômés de l'enseignement supérieur (10 % pour les titulaires de masters, 6 % pour les docteurs et 4 % pour les ingénieurs). Malheureusement, il manque encore un outil global qui permette d'informer les étudiants et futurs étudiants sur les conditions d'insertion de chacune des formations.

L'identification des métiers et des compétences professionnelles dont nous aurons besoin dans les prochaines années est un exercice difficile compte tenu de leur évolution très rapide. Nous devons y associer les acteurs économiques et mettre l'accent sur le développement des compétences transversales.

M. Bertrand Monthubert. – Je suis inquiet de l'opacité entourant quelques établissements d'enseignement supérieur privés à but lucratif, qui délivrent des formations de mauvaise qualité et sans débouchés réels. Le médiateur de l'éducation nationale s'en est alarmé. Des clarifications seront nécessaires notamment sur la « reconnaissance des diplômes par l'État » dont se targuent parfois les établissements et il serait bon que tous les établissements revendiquant ce label souscrivent aux orientations stratégiques de l'enseignement supérieur français.

Nous avons fixé l'objectif de 60 % de diplômés de l'enseignement supérieur en étudiant les trajectoires de différents pays. Pour l'objectif de 25 % de titulaires de master, nous avons mené un travail prospectif sur les métiers et les qualifications avec France Stratégie qui a mis en exergue une tension très forte dans les prochaines années sur le marché de l'emploi des titulaires de Bac + 5. Ma seule crainte est que cet objectif de 25 % ne soit pas suffisamment ambitieux.

Mme Sophie Béjean. – La diversité de notre enseignement supérieur est une richesse, à condition toutefois que l'ensemble des acteurs se retrouve dans une stratégie globale commune et travaille en bonne coopération.

Le statut de l'étudiant et les conditions de vie étudiante sont facteurs de bien-être et de réussite.

Il n'existe pas aujourd'hui, parmi les indicateurs de l'enseignement supérieur, d'indicateur relatif à la réduction des inégalités. Celles-ci prennent certes naissance avant l'entrée dans l'enseignement supérieur mais tous les acteurs doivent contribuer à l'objectif de réduction des inégalités sociales et entre hommes et femmes.

M. Bertrand Monthebert. – Les différences de « retour sur investissement dans l'enseignement supérieur » entre hommes et femmes figurant dans l'étude réalisée par l'OCDE s'expliquent essentiellement par une différence de taux d'activité, ce qui a une incidence fiscale dont l'OCDE tient compte dans ses calculs. Nous constatons, en effet, – et nous regrettons – que les femmes continuent d'être orientées vers des métiers où l'insertion professionnelle, le salaire moyen, le taux de contrats à durée indéterminée et le taux de cadres sont moindres.

Mme Sophie Béjean. – En conclusion, notre système d'enseignement supérieur a d'incontestables atouts et la qualité des diplômés est reconnue dans notre pays comme au-delà des frontières.

Audition de M. Michel Cosnard, candidat proposé aux fonctions de président du Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur

La commission entend M. Michel Cosnard, candidat proposé aux fonctions de président du Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Le Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (Hceres) est une autorité administrative indépendante qui a remplacé l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (Aeres). Il est régi par le code de la recherche. Aujourd'hui, nous allons auditionner M. Michel Cosnard, proposé par le président de la République pour le présider. Comme le prévoit l'article 13 de la Constitution, les commissions compétentes procèdent à une audition suivie d'un vote à bulletin secret, aucune délégation de vote n'étant autorisée. La commission de l'Assemblée nationale se réunira cet après-midi ; le dépouillement de son vote aura lieu en même temps que le nôtre ; le candidat ne pourra être nommé si le non dépasse les trois cinquièmes des suffrages.

Quels seraient vos projets en tant que président du Haut Conseil, monsieur Cosnard ?

M. Michel Cosnard, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de président du Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur. – Je suis professeur d'informatique à l'université de Nice-Sophia Antipolis. Après un diplôme d'ingénieur de l'Institut national polytechnique de Grenoble, un *Master of Science* de l'Université Cornell aux États-Unis et une thèse d'État ès sciences de l'université de Grenoble, et une carrière de chercheur au CNRS sur les architectures et les algorithmes parallèles, j'ai dirigé le département de mathématiques et d'informatique de l'École normale supérieure de Lyon, où j'ai créé un magistère d'informatique et un laboratoire d'informatique du parallélisme (LIP) reconnu internationalement. À la fin des années 1990, j'ai rejoint l'Institut national de recherche en informatique et automatique (Inria) dont j'ai été nommé président-directeur général entre 2006 et 2014. J'ai rempli trois missions importantes dans le domaine de l'évaluation : j'ai été membre pendant quatre ans du Comité national de la recherche scientifique (CoNRS) ; j'ai travaillé pour la mission scientifique et technique du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche ; je suis membre - seul Français sur dix experts - du groupe d'experts de haut niveau évaluant le programme-cadre de recherche et de développement de la Commission européenne.

La loi relative à l'enseignement supérieur et à la recherche du 22 juillet 2013 a remplacé l'Aeres par une autorité administrative indépendante, le Haut Conseil. L'Aeres avait pour mission d'évaluer les établissements d'enseignement supérieur et de recherche, les unités de recherche et les programmes d'enseignement supérieur en coordination étroite avec le ministère, dans le but d'établir des contrats avec lui. Ces missions s'organisaient par vagues, chaque établissement étant évalué tous les cinq ans sur une base régionale ; en 2014, 65 établissements, près de 600 unités de recherche et plus d'un millier de programmes de formation ont été évalués. Cela mérite que l'on rende hommage aux deux anciens présidents et à Didier Houssin, son président actuel, ainsi qu'à l'ensemble du personnel de l'Agence et du Haut Conseil.

L'évaluation a toujours constitué une part importante du travail des enseignants-chercheurs et des chercheurs, sous la forme d'une évaluation par les pairs. L'Aeres lui a donné un caractère systématique. Elle est un facteur de progrès de la qualité de l'enseignement supérieur et de la recherche, grâce au développement de la culture de l'évaluation au sein des établissements d'enseignement supérieur et de recherche, lesquels gagnent en autonomie. La qualité des rapports d'auto-évaluation s'est beaucoup améliorée, celle des rapports d'évaluation externes aussi, accompagnant notamment les rapprochements des établissements.

L'évaluation est maintenant mieux acceptée par la communauté académique, comme en témoigne l'accueil fait au Haut Conseil. L'impartialité des évaluations est reconnue, ce qui justifie le choix du statut d'autorité administrative indépendante. Le décret d'application a décidé l'intégration de l'Observatoire des sciences et techniques (OST) au sein du Hceres à compter du 1^{er} janvier dernier. Il faut féliciter le personnel de l'OST et du Hceres pour cette intégration réussie, qui éclairera le jugement des experts en mettant à leur disposition des données quantitatives.

Enfin, l'association européenne des agences d'assurance qualité dans l'enseignement supérieur (ENQA) et le registre européen d'assurance qualité (EQAR) ont tous deux décidé de transférer au Hceres la reconnaissance européenne que l'Aeres avait acquise en 2011. C'est capital pour l'image de la recherche et de l'enseignement supérieur français sur le plan européen et international. L'Aeres a été sollicitée pour accompagner la création d'agences d'évaluation dans d'autres pays et pour évaluer des formations et des établissements d'enseignement supérieur à l'étranger.

Ces dix dernières années, l'organisation du système national d'enseignement supérieur et de recherche a considérablement évolué : autonomie des universités, fusion d'universités, création des communautés d'universités et d'établissements (Comue), mise en place du programme des investissements d'avenir, définition de contrats de site, accréditation des formations, importance accrue des programmes européens, compétition mondiale exacerbée... Les écosystèmes d'innovation ont eux aussi beaucoup évolué. Or l'Aeres avait été créée avant et, même si elle a beaucoup évolué, elle n'a pas pu pleinement intégrer ces changements profonds pour répondre aux missions que la loi lui confie.

La loi de juillet 2013 a confié au Hceres la mission d'évaluation des établissements d'enseignement supérieur et de recherche et de leurs regroupements, des organismes de recherche, des fondations de coopération scientifique et de l'Agence nationale de la recherche ou, le cas échéant, de s'assurer de la qualité des évaluations conduites par d'autres instances. Le Hceres doit aussi procéder à l'évaluation des formations préalablement à l'accréditation ou à la reconduction de celle-ci. Il doit évaluer *a posteriori* les programmes

d'investissement ainsi que les structures de droit privé recevant des fonds publics. Il peut également participer à l'évaluation d'organismes étrangers ou internationaux.

La mise en œuvre doit respecter les trois grands principes de la loi : indépendance, transparence, impartialité. Elle doit aussi satisfaire les règles déontologiques internationales de l'évaluation conduite par les pairs, en particulier exclure toute possibilité de conflit d'intérêts. Pour mettre le Haut Conseil au-dessus de la compétition entre établissements et des débats, parfois vifs, qui accompagnent toujours des évolutions profondes, il faut un modèle d'évaluation en appui aux politiques scientifiques des établissements et des communautés, au service de la progression de la qualité de la formation supérieure et de la recherche de notre pays. Cela implique une vision partagée entre le Hceres et les établissements concernés, la reconnaissance de la diversité des établissements, des formations et des laboratoires, et l'adaptation des critères à cette diversité. Le Hceres n'est ni un décideur, ni un censeur.

La France possède une grande tradition universitaire et académique, des formations prestigieuses et une recherche au plus haut niveau international. C'est ce niveau d'excellence qu'il convient de faire progresser. Cela n'est possible que dans le cadre d'un partage des grandes orientations stratégiques et d'une évaluation respectueuse de l'autonomie des établissements. Il convient de conduire une évaluation intégrée se plaçant au niveau des orientations stratégiques des communautés d'universités et d'établissements ou de leurs équivalents, et se déclinant au sein de leurs composantes pour évaluer leurs apports à cette stratégie et les performances dans le référentiel associé. Ceci conduit à définir avec chaque site les objectifs de l'évaluation et ses modalités : le Hceres adaptera ses procédures en fonction des grandes orientations stratégiques du site et des particularités des établissements. On ne peut pas évaluer l'Université de Paris-Saclay de la même façon qu'on évalue l'Université de Strasbourg ou l'Université de Bretagne-Loire !

Cela doit s'accompagner d'une approche à grain plus large, avec un accent particulier mis sur l'interdisciplinarité. La loi indique que, lorsqu'une unité relève de plusieurs établissements, il n'est procédé qu'à une seule évaluation et que lorsque les établissements décident conjointement de recourir à une autre instance, le Haut Conseil valide les procédures d'évaluation mises en œuvre par cette instance – cette possibilité n'est presque pas utilisée. Mais le Hceres doit mettre en place les conditions et les procédures permettant d'évoluer vers un système où certains sites conduisent l'évaluation de certaines composantes. Cette évolution vers une évaluation holistique d'un site sera facilitée par l'intégration de l'OST qui mettra à disposition des experts des données quantitatives, en appui de l'évaluation qualitative et collégiale par les pairs. Le Haut Conseil tiendra compte aussi des résultats obtenus dans le domaine de la valorisation de la recherche pour remplir sa mission d'évaluation des établissements.

Le Hceres doit contribuer à définir l'état des lieux de secteurs disciplinaires au plan national et soutenir des travaux de recherche sur l'évaluation. Il pourrait aussi contribuer à l'évaluation des stratégies nationales de l'enseignement supérieur et de la recherche, avec l'aide de l'OST qui conduira des études pour des besoins internes ou à la demande du ministère.

Pour conduire sa mission, le Hceres doit travailler en bonne intelligence avec les autres organismes ou instances d'évaluation : Conseil national des universités (CNU), CoNRS, commissions d'évaluation, conseils académiques des établissements, commissions des titres d'ingénieur. Le Hceres doit construire sa légitimité en suivant les meilleures pratiques déontologiques et en fondant ses rapports sur les principes d'objectivité, de

transparence, d'égalité de traitement, de neutralité et d'équilibre dans la représentation afin de tenir compte de la spécificité des établissements.

Le Haut Conseil devra aussi faire évoluer le modèle économique de l'évaluation. L'Aeres avait basé son équilibre économique sur trois principes : la gratuité de l'évaluation ; un volume constant d'entités à évaluer ; une participation des universités et des organismes de recherche par des mises à disposition de personnel scientifique. Or le nombre d'entités à évaluer augmente sans cesse et les établissements demandent que les mises à disposition soient mieux remboursées. Ma conviction est que l'évaluation doit rester gratuite et que les mises à disposition doivent être mieux remboursées pour garantir l'indépendance des évaluations. Il conviendra enfin de simplifier nos procédures afin de les rendre plus transparentes, plus efficaces, moins onéreuses et de rendre du temps aux enseignants-chercheurs.

Par ailleurs, le Hceres doit continuer à s'intégrer dans l'ensemble des instances d'évaluation européennes et internationales. Or la reconduction de sa reconnaissance européenne doit faire suite à l'évaluation du Haut Conseil en 2016. Ce sera un des sujets prioritaires.

En une décennie, l'Aeres puis le Hceres ont montré l'importance d'une évaluation rigoureuse, impartiale et conduite par les pairs. Tout en conservant ces acquis le Hceres a un rôle-clé à jouer pour servir de repère et d'appui aux établissements en forte évolution.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Écoutons d'abord les questions de nos deux rapporteurs.

Mme Dominique Gillot. – Votre exposé très complet aborde presque toutes les questions. Comment le Haut Conseil répondra-t-il aux critiques ayant conduit à la suppression de l'Aeres ? Les choses semblent bien se passer mais les enseignants-chercheurs vivaient mal le fait d'être évalués par un organisme extérieur et indépendant : ce n'est pas tout à fait l'évaluation par les pairs à laquelle ils sont habitués... Quelle garantie avez-vous que pourra s'organiser le dialogue avec eux indispensable à votre mission? Vous dites qu'on ne peut pas évaluer toutes les universités de la même façon et que le dialogue est nécessaire. La loi ne prévoit la publication que des synthèses, et non de l'intégralité des rapports, comme auparavant. Comment cela s'articule-t-il avec l'impartialité ? Le décret d'application autorise une délégation de vos missions : quelles instances pourraient-elles vous assister ? Comment la méfiance des enseignants-chercheurs à l'égard de l'évaluation s'articule-t-elle avec le développement de classements internationaux auxquels on accorde beaucoup d'importance, peut-être trop ?

M. Jacques Groperrin. – Vous êtes spécialiste des algorithmes et de l'évaluation – vous allez en subir une à la fin de cette réunion... J'attends de vous des réponses sincères à mes questions même si elles sont délicates. Comment expliquez-vous les difficultés rencontrées pour la transformation de l'Agence en Haut Conseil et ses conséquences ? La dotation de fonctionnement est-elle suffisante ? Le Haut Conseil se penche-t-il sur les regroupements d'universités, les Comue et les stratégies de sites ?

Mme Marie-Christine Blandin. – Le Sénat a toujours veillé au partage de la culture scientifique. Dans la loi Goulard et encore plus dans la loi Fioraso, nous avons veillé à ce que la contribution des chercheurs à cet objectif soit valorisée dans leur évaluation. En

ferez-vous un critère ? Pourriez-vous nous expliquer votre « indignation » face à la promotion du logiciel libre dans les universités ?

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – A qui le Haut Conseil peut-il, selon vous, déléguer sa mission d'évaluation ? Les ingénieurs, techniciens et personnel administratif seront-ils associés aux comités de visite ? Le recours à des retraités et la facturation de l'évaluation à certains établissements avaient posé des problèmes ; *quid* du financement de votre activité ? J'ai bien noté votre attachement à la gratuité.

M. Claude Kern. – Le fonctionnement du Haut Conseil est connu pour être lourd, ce dont se plaignent souvent les enseignants-chercheurs, comme du regard d'experts dont il est difficile de déterminer l'objectivité et la compétence. Pensez-vous qu'il soit possible d'améliorer ce fonctionnement ?

M. Jean-Claude Carle. – Je note, pour m'en réjouir, qu'une grande partie de votre parcours s'est passé en Rhône-Alpes.

Dans ce domaine, l'évaluation est souvent rare, et le fait de personnes qui sont souvent juge et partie. Vous n'êtes pas décisionnaire ; avez-vous des exemples de suites données à vos évaluations à nous donner ?

M. Michel Cosnard. – Les critiques ayant conduit à la transformation de l'Agence en Haut Conseil portaient sur la notation, sur le manque de transparence dans la participation aux comités de visite, ou sur le dessaisissement des certains établissements qui se plaignaient d'une défiance à l'égard de leur culture de l'évaluation. Je comprends ces critiques ; mais le Haut Conseil a fortement évolué. Je quitte un organisme, l'Inria, qui a une forte culture de l'évaluation, où celle-ci peut conduire à l'arrêt ou à la reconduction des projets – mais sans aucune notation. La notation est bien trop réductrice. Une équipe peut être excellente sur bien des secteurs, diffuser son travail utilement dans les entreprises françaises, mais faire peu de publications internationales... Cela donnera une note moyenne de dix obtenue en additionnant vingt et zéro. Qu'est-ce que cela signifie ? Nous n'avons pas besoin d'une recherche « moyenne ». Il faut apprécier les résultats en fonction des objectifs, que les rapports d'évaluation doivent donc prendre en compte.

La transparence est essentielle. Un comité de visite doit être accepté par les évalués – cela ne veut pas dire qu'il doit être nommé par lui. Il faut éviter les conflits d'intérêts dans les deux sens, et donc la participation d'amis – assez faciles à repérer objectivement – ou d'ennemis. Comment faire pour ces derniers ?

Lors de la dernière campagne d'évaluation, le Haut Conseil – dont je ne suis pas membre – a été évalué par les responsables de structures qu'il avait lui-même évaluées : 90 % d'entre eux se sont déclarés satisfaits ou très satisfaits. Il y a donc un très net progrès. J'ai parlé d'évaluations de sites. Nous avons longtemps fait des évaluations *bottom-up*, commençant par les labos et finissant par les établissements. Nous devons maintenant faire du *top-down*, en partant des sites et des stratégies qu'ils déterminent et mettent en œuvre. Nous devons examiner si leurs composantes les respectent. Nous débutons dans ce domaine, mais c'est une évaluation très importante.

Nous ne voulons pas lénifier l'évaluation, mais adapter les critères d'évaluation aux objectifs du site. Lorsque je différencie les universités de Paris-Saclay et de Strasbourg, je ne fais pas de hiérarchie entre des universités au plus haut niveau de qualité, mais l'une est

unifiée quand l'autre est composée de plus de vingt établissements. Publication de synthèses ou d'études complètes ? La publication des rapports complets d'évaluation des universités ne me choque pas. C'est différent pour les laboratoires : une publication complète risque de nous ramener à la production d'eau tiède. La satisfaction des directeurs de laboratoires s'est améliorée dans les mêmes proportions que celle des responsables de structures.

Cette période de défiance du corps académique envers l'évaluation est derrière nous. Cela fut plus facile pour les sciences dures ; pour les sciences humaines, il a fallu adapter les méthodes. Je crois que c'est maintenant chose faite : notre pays est capable d'évaluer sa recherche dans toutes ses composantes. L'auto-évaluation, encore inconnue il y a une décennie, est maintenant largement pratiquée. Cela ne pouvait pas se faire en un an.

Vous me demandez une réponse sincère, Monsieur Groperrin. Le passage de l'Agence au Haut Conseil a été douloureux, c'est vrai. Mais il y a eu très peu de départs de personnel scientifique, sinon peut-être dans le domaine du droit. La dotation de fonctionnement est un sujet difficile, surtout avec l'intégration de l'OST, ce groupement d'intérêt public regroupant différentes structures dont la mission était de fournir des statistiques sur la production scientifique de notre pays. Son essoufflement, malgré son personnel hautement qualifié mais à l'activité peu valorisée, a conduit à une intégration raisonnable. En tant que président de l'Inria, je lui ai donné un avis positif. Mais elle n'a pas conduit à une addition des deux dotations. M. Houssin devait demander au ministère de régler ce problème.

Le modèle économique reposait sur la gratuité de l'évaluation et la mise à disposition de personnel. Il faut mieux rembourser les mises à dispositions, ne serait-ce que pour assurer l'indépendance du Haut Conseil. Il y a de plus en plus d'entités à évaluer : *quid* des formations non universitaires, comme les formations aux professions paramédicales ? Devons-nous évaluer les 350 écoles d'infirmières ? Avec quels moyens ? La question devra être réglée. Et pour les établissements supérieurs dans le domaine de l'agriculture ou de l'énergie ? Deux solutions existent : mieux organiser nos évaluations en réduisant la voilure, ou demander aux établissements de participer aux frais de visite. La garantie de l'indépendance des comités de visite est d'accueillir une part importante d'étrangers.

La diffusion de la culture scientifique est l'un des critères de notre évaluation. Les chercheurs sont maintenant convaincus qu'ils doivent expliquer leur travail et aussi être prêts à discuter leurs propres objectifs.

Il ne faut pas confondre logiciel libre et logiciel gratuit : s'il est gratuit, c'est que quelqu'un a payé pour son développement ! En tant que spécialiste, je préfère prendre le meilleur logiciel. L'avantage du logiciel libre est que nous en connaissons le code. Or il y a bien des logiciels gratuits, Google par exemple, dont nous ne connaissons pas le code. Même chose pour les applications sur les *smartphones*, dont certaines font fuiter des informations non nécessaires, selon une enquête de l'Inria et de la Cnil. Les administrations et les universités devraient, selon moi, n'utiliser que des logiciels dont ils connaissent le code, qu'ils soient gratuits ou payants. L'Inria édite chaque année des centaines de logiciels libres, mais autant de payants. La stratégie de diffusion du code dépend du secteur économique concerné.

Comment déléguer ? L'Inserm a réuni un comité d'évaluation dont le travail a été reconnu par tous. Faut-il vraiment que le Haut Conseil s'y substitue ? Certainement pas. Il faut effectivement associer tout le personnel lorsque nous procédons à une évaluation. Il faut

donc un ingénieur dans les comités de visite des structures de recherche, comme il y faut un étudiant lorsque nous évaluons une formation.

La répétition a rendu les procédures plus aisées. Les regroupements d'équipes ont aussi facilité les choses, en réduisant le nombre de dossiers à remplir. Le nombre de laboratoires a baissé en France, mais pas le nombre de chercheurs : il y a donc eu des fusions. Exemple d'une suite donnée à une évaluation : le regroupement de plusieurs équipes en une seule structure.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je vous remercie. Je vous raccompagne et nous procéderons au vote, un moment important pour notre commission.

Vote sur la proposition de nomination aux fonctions de président du Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur

La commission procède au vote sur la proposition de nomination aux fonctions de président du Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur.

La réunion est levée à 12 h 30.

Dépouillement du scrutin sur la candidature de M. Michel Cosnard aux fonctions de président du Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur

La réunion est ouverte à 18 h 10.

Au cours d'une deuxième séance tenue dans l'après-midi, la commission a procédé au dépouillement du scrutin sur la candidature de M. Michel Cosnard aux fonctions de président du Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente – Nous allons procéder au dépouillement du scrutin de ce matin, la commission de l'Assemblée nationale m'ayant fait savoir qu'elle avait elle-même terminé de voter et qu'elle commençait à dépouiller. J'invite nos deux scrutateurs de ce matin, M. Patrick Allizard et Mme Corinne Bouchoux, à décompter les résultats.

Les résultats du vote à bulletin secret sont les suivants :

- nombre de votants : 43
- nombre de suffrages exprimés : 37
- pour : 37

La réunion est levée à 18 h 15.

COMMISSION DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE

Mercredi 7 octobre 2015

- Présidence de M. Hervé Maurey, président-

Consolider et clarifier l'organisation de la manutention dans les ports maritimes - Examen du rapport et du texte de la commission

La réunion est ouverte à 09 h 30.

M. Hervé Maurey, président. – Nous tenons aujourd'hui notre première réunion législative du mercredi matin, prise en compte pour l'application des nouvelles règles de participation des sénateurs aux travaux du Sénat, après la réforme de notre Règlement.

Ces réunions sont identifiables par un double encadré dans les convocations de la commission et les différents calendriers et tableaux de bord prévisionnels.

Nous entendons ce matin le rapport de Michel Vaspert sur la proposition de loi tendant à consolider et clarifier l'organisation de la manutention dans les ports maritimes, présentée par les députés Le Roux et Chanteguet et adoptée le 25 juin par l'Assemblée nationale. Cette proposition de loi est en réalité d'origine gouvernementale ; le Gouvernement a ainsi évité les arbitrages interministériels et l'examen par le Conseil d'État. Cette pratique, de plus en plus répandue, constitue à nos yeux une dérive.

EXAMEN DU RAPPORT

M. Michel Vaspert, rapporteur. – Le sort des quelque quatre mille dockers professionnels employés dans les ports français peut paraître marginal. Il n'en est rien, bien entendu.

D'abord parce que la profession de docker est revêtue de l'aura du travailleur de force. Les dockers sont les personnages de toujours de nos ports : ces ouvriers ont la responsabilité du chargement et du déchargement des navires, opérations dangereuses qui requièrent des compétences particulières et un grand professionnalisme. La mécanisation, la conteneurisation et l'automatisation ont rendu encore plus technique l'exercice de ce métier. Ce n'est donc pas un hasard si, dans la plupart des pays du monde, il est régi par des normes spécifiques.

Ensuite parce qu'au-delà des dockers, c'est toute l'interprofession portuaire qui est concernée. Le véritable enjeu, c'est l'efficacité de notre système logistique portuaire, l'attractivité et la compétitivité de la France dans un domaine où la concurrence internationale ne cesse de s'intensifier.

Nous arrivons à la fin d'une grande période de transformation dans l'organisation de la manutention portuaire. La loi statutaire du 6 septembre 1947 a consacré un monopole des dockers sur les emplois de manutention, avec une priorité absolue d'embauche, doublée d'un mécanisme national d'indemnisation de l'inemploi en contrepartie de l'intermittence

généralisée. L'objectif était alors de concilier les impératifs économiques – gérer l'imprécision des dates d'escale des navires et les pointes de trafic – avec la recherche d'un réel progrès social. L'équilibre de 1947 a garanti une main d'œuvre stable et flexible, adaptée aux fortes fluctuations de l'activité portuaire et protégée du risque de pauvreté grâce à un statut dérogatoire du droit commun.

Cependant, le monopole de main d'œuvre s'est rapidement transformé en monopole syndical, allant jusqu'à l'accaparement de fonctions appartenant à l'origine aux entreprises de manutention, comme la maîtrise et le petit encadrement. L'embauche quotidienne, l'absence d'un réel patron, ont donné aux dockers une grande autonomie face à l'entreprise qui les emploie. L'État et les entreprises ont laissé perdurer cette situation trop longtemps – quarante-cinq ans – par peur d'un conflit majeur. L'absence de régulation des effectifs a finalement débouché sur un déséquilibre insoutenable du système, avec un important sureffectif qui a pesé sur la compétitivité des ports les plus performants, en raison du mécanisme de solidarité.

Pour mettre fin à ces dysfonctionnements, le statut des dockers a été profondément réformé par la loi Le Drian du 9 juin 1992, qui a programmé l'extinction progressive de l'intermittence et son remplacement par la mensualisation des dockers professionnels. L'ouvrier docker est désormais défini par un contrat de travail de droit commun et non plus par son lieu d'activité. On passe d'une définition chromosomique – on est docker de père en fils – à une définition par le contrat.

La loi précise que la majorité des ouvriers dockers doivent être des salariés permanents, liés aux entreprises de manutention par un contrat de travail à durée indéterminée. À côté de ces dockers professionnels mensualisés subsistent des dockers professionnels intermittents, titulaires de leur carte professionnelle au 1^{er} janvier 1992, qui bénéficient d'un régime transitoire : ils peuvent continuer à travailler à la vacation et s'ils choisissent la mensualisation, ils peuvent revenir au régime de l'intermittence, en cas de licenciement économique par exemple. Une catégorie de dockers occasionnels est également maintenue pour répondre aux pics d'activité.

En outre, la liberté de recrutement de l'employeur est limitée par un double système de priorité d'embauche : d'une part, les ouvriers dockers ont, dans leur ensemble, priorité pour effectuer des travaux de manutention définis par voie réglementaire ; d'autre part, les dockers professionnels mensualisés bénéficient d'une priorité d'embauche sur les intermittents, qui eux-mêmes bénéficient d'une priorité d'embauche sur les occasionnels.

Cette réforme a été globalement menée à son terme. Seul le port de Marseille conserve un bastion de dockers intermittents. Aujourd'hui, on dénombre 3 997 dockers professionnels mensualisés (au lieu de 8 000 avant la réforme de 1992), 136 dockers intermittents dont 62 en activité, et environ 700 dockers occasionnels.

La réforme de 1992 a cependant échoué à réunir dockers et grutiers-portiqueurs au sein des entreprises privées de manutention, entraînant des soucis d'organisation et diluant les responsabilités. Il restait donc, d'un côté les salariés chargés de la manutention verticale, restés dans le giron du port autonome, établissement public, tout en étant sous contrat de travail de droit privé, et de l'autre les dockers, chargés d'assurer au sol la manutention horizontale des conteneurs, devenus des salariés des entreprises privées de manutention portuaire.

La loi Bussereau du 4 juillet 2008, dont notre collègue Charles Revet a été le rapporteur, a simplifié cette organisation en s'inspirant du modèle des principaux ports européens, où des opérateurs intégrés de terminaux sont responsables de l'ensemble des activités de manutention. Les outillages de manutention et les grutiers et portiqueurs ont ainsi été transférés à des entreprises privées. En mettant fin à l'éclatement du commandement et aux multiples problèmes de coordination des travaux de manutention sur les quais, le législateur de 2008 a entendu conforter l'investissement privé en bord à quai dans les principaux ports français.

Ces deux grandes réformes ont progressivement normalisé l'héritage statutaire des dockers pour le rendre compatible avec les exigences de compétitivité de notre époque, sans pour autant nier la spécificité du métier.

La proposition de loi trouve son origine dans un problème juridique, puisqu'une difficulté d'interprétation subsiste dans les dispositions issues de la loi de 1992. Dans la rédaction actuelle du code des transports, l'ensemble du régime d'emploi des dockers est subordonné à l'application de l'article L. 5343-1. Or cet article fait uniquement référence à la catégorie des dockers professionnels intermittents.

Cette formulation s'articule mal avec l'extinction programmée du régime de l'intermittence et pose des problèmes dans les ports où il n'y a plus d'intermittents. Une prise de conscience a eu lieu à l'été 2013, lorsqu'un conflit a éclaté sur le port décentralisé de Port-La Nouvelle. Une entreprise implantée depuis longtemps sur le site reprochait à une autre de lui faire une concurrence déloyale en employant du personnel non-docker pour ses travaux de manutention. Autorité concédante du port, la région Languedoc-Roussillon a estimé par une interprétation extensive que l'absence d'ouvriers intermittents sur ce port remettait en question la priorité d'embauche.

Si le conflit de Port-La Nouvelle a finalement trouvé une issue, le ministre de l'époque, Frédéric Cuvillier, a constitué un groupe de travail en janvier 2014 autour de Martine Bonny, inspectrice générale de l'écologie et du développement durable et ancienne présidente du directoire des grands ports maritimes de Rouen et de Dunkerque. La proposition de loi met en œuvre son rapport ; elle n'a guère été modifiée lors de son examen par l'Assemblée nationale, à l'exception de l'ajout d'une demande de rapport.

L'insécurité juridique menace directement la pérennité du métier de docker ; la disparition du dernier docker professionnel intermittent ouvrira une période d'incertitude, de contentieux et de forte conflictualité sociale.

Dans ce but, la présente proposition de loi procède à une série d'ajustements techniques. L'article 1^{er} lève définitivement l'ambiguïté de l'article L. 5343-1 en supprimant toute référence à la présence de dockers intermittents. Les articles 3, 4 et 5 précisent les définitions des ouvriers dockers mensualisés, intermittents, occasionnels. L'article 7 affine la rédaction des dispositions du code des transports relatives à la double priorité d'emploi. Enfin, les articles 2 et 8 procèdent à des modifications rédactionnelles.

Le point névralgique du texte est l'article 6 qui vise à clarifier le périmètre de la priorité d'emploi des ouvriers dockers. Il a donné lieu à nombre d'interprétations divergentes. C'est un sujet extrêmement sensible : les dockers sont attachés à leur pré carré qui leur apporte une certaine garantie d'emploi, tandis que les entreprises peuvent être tentées d'avoir recours à une main d'œuvre moins onéreuse. Or le droit actuel s'appuie, au niveau

réglementaire, sur des notions de « poste public » et de « lieu à usage public » rendues obsolètes par les évolutions de l'organisation portuaire.

La Commission européenne a lancé deux procédures contre l'Espagne et la Belgique à propos de leurs règles d'embauche des dockers. Elle semble accepter une priorité d'emploi, mais dans un périmètre bien délimité et pour des motifs d'intérêt général liés à la sécurité des personnes et des marchandises. L'atteinte au droit européen doit donc être proportionnée et s'appuyer sur une exigence de qualification professionnelle spécifique des dockers.

Pour ce motif, l'article 6 propose une nouvelle rédaction dans le code des transports, qui mentionne explicitement l'objectif de sécurité et renvoie à un décret en Conseil d'État la détermination des « travaux de chargement et de déchargement des navires et des bateaux » prioritairement effectués par des ouvriers dockers. Une ébauche de ce décret est annexée au rapport de Martine Bonny et le Gouvernement s'est engagé à le prendre dans les plus brefs délais.

L'article 6 traite également des opérations de manutention dans le cadre des implantations industrielles comportant le bord à quai. Ce sujet est délicat car le droit européen exige que les opérateurs implantés sur des terminaux qui leur sont dédiés aient la liberté de confier à leur propre personnel la manutention réalisée pour leur compte propre. L'articulation avec la priorité d'emploi des ouvriers dockers pour le chargement et le déchargement des navires n'est pas évidente. La solution retenue s'appuie sur une astuce juridique : elle n'interdit rien dans la loi et renvoie à la négociation collective, dans le cadre d'une charte nationale qui est également annexée au rapport de Martine Bonny. Une réunion avec les représentants locaux des signataires devra être organisée avant toute implantation industrielle sur un port, ce qui revient à imposer une négociation systématique avec la Fédération des ports et docks (FNPDP) de la CGT. Enfin, l'article 9 prévoit la remise d'un rapport sur l'application de cette charte dans un délai de deux ans afin d'en dresser le bilan.

Je suis favorable au toilettage qui vise à décorréliser la priorité d'emploi et la présence de dockers intermittents sur une place portuaire. Il est utile de lever l'ambiguïté juridique qui est à l'origine de l'affaire de Port-La Nouvelle, tous les acteurs en sont conscients. Mais la proposition de loi ne s'arrête pas là. Tout le monde s'accorde à dire qu'il ne faut pas perturber les pratiques existantes, qui varient d'une place portuaire à l'autre. Nos ports ont avant tout besoin de stabilité et de fiabilité, et leur activité s'améliore peu à peu depuis 2011 grâce à la forte baisse de la conflictualité sociale. Tout le monde revendique le *statu quo*... Or cette proposition de loi fait exactement le contraire !

Le texte est présenté, à la fois par le groupe de travail de Martine Bonny et par la majorité gouvernementale, comme une évidence technique faisant l'objet d'un consensus total, mais j'ai entendu un certain nombre de voix dissonantes. La proposition de loi convient effectivement, au-delà de la FNPDP-CGT, aux entreprises de manutention et aux armateurs qui opèrent au Havre et à Marseille. Le mécanisme décrit dans l'ébauche du décret d'application de l'article 6 correspond globalement à leur mode opératoire actuel. Mais la situation est différente dans les ports de taille intermédiaire et pour certaines entreprises utilisatrices comme les céréaliers ou les vraquiers. C'est notamment le cas à Rouen ou Dunkerque, où la réécriture du périmètre d'emploi des dockers peut remettre en cause les montages actuels et engendrer de véritables pertes de compétitivité, dans des secteurs où les marges sont déjà réduites sous l'effet de la concurrence internationale.

L'idée de charte nationale, présentée comme une innovation juridique, est en réalité contreproductive car elle contraint tout investisseur privé à négocier avec le syndicat avant même d'envisager une implantation industrielle. Cela fera fuir les investisseurs privés dont nos ports ont tant besoin. Par conséquent, la sagesse commande de s'en tenir au droit actuel sur la question du périmètre. Les précisions de l'article 6 ne feront rien gagner au Havre ou à Marseille mais risquent de pénaliser les autres ports. S'il s'agit d'apporter de la lisibilité aux dispositions en vigueur, pourquoi ne pas se contenter d'une circulaire explicative ? Cette solution serait beaucoup moins dangereuse qu'une modification législative sans étude d'impact, et de surcroît en procédure accélérée alors qu'aucune situation d'urgence ne le nécessite.

Quant à l'argument de la compatibilité avec le droit européen, il n'est pas recevable : contrairement à la Belgique ou l'Espagne, notre réglementation actuelle n'a fait l'objet d'aucune mise en demeure de la part de la Commission. De plus, si l'objectif est la compatibilité avec le droit européen, il aurait également fallu ouvrir le chantier de la formation et de la qualification des dockers, puisque c'est l'exigence de sécurité qui justifie les dérogations aux principes du droit de la concurrence, de la liberté d'installation et de la libre prestation de services. Or des discussions sont prévues en 2016 au comité du dialogue social sectoriel européen pour les travailleurs portuaires, afin d'élaborer des lignes directrices pour la formation des ouvriers dockers et d'éviter le *dumping* social. Aucune urgence ne justifie de devancer les conclusions de ce dialogue européen !

La nouvelle définition des dockers occasionnels revient à renforcer sans le dire le monopole de main d'œuvre. Puisque ceux-ci sont désormais obligatoirement identifiés par un CDD d'usage constant régi par la convention collective nationale unifiée (CCNU) applicable aux entreprises de manutention portuaire, le système de double priorité d'embauche rend plus difficile le recours à l'intérim classique, tel qu'il est pratiqué dans certains ports. Autrement dit, entre un docker occasionnel nouvelle version et un intérimaire classique qui aurait également effectué cent vacations au cours des douze mois précédents, l'employeur devra systématiquement recruter le premier, même s'il préfère travailler avec le second. Cette définition ajoute de la rigidité au monopole de main d'œuvre des dockers : elle n'est pas dans l'esprit des réformes de 1992 et 2008, et ne joue pas en faveur de la compétitivité de nos entreprises ; elle renforce le poids du corporatisme et marque un retour vers l'esprit du statut de 1947, qui a donné lieu à des dérives.

En résumé, cette proposition de loi devrait selon moi se limiter à corriger l'ambiguïté juridique qui découle de l'extinction progressive de l'intermittence – ou alors il faudrait un texte autrement plus ambitieux.

Les amendements que je propose ont pour objectif de ramener ce texte à l'objectif initial, en écartant toute autre modification susceptible d'avoir des effets de bords, notamment sur les questions de périmètre, d'implantations industrielles en bord à quai et de dockers occasionnels. Oui à la sécurisation juridique du métier de docker, non à la remise en cause des équilibres actuels établis selon les contraintes propres à chaque place portuaire.

On a pris prétexte de l'affaire de Port-La Nouvelle pour clarifier d'autres points. Jean-Yves Le Drian avait mené une réforme courageuse en 1992. Ne faisons pas aujourd'hui de la prétendue clarification à reculons !

M. Hervé Maurey, président. – Merci pour la présentation de ce rapport qui est le baptême du feu de notre collègue au sein de cette commission.

Mme Odette Herviaux. – Merci de ce travail fouillé, dont néanmoins je ne partage absolument pas les conclusions. Vous mentionnez des voix dissonantes. De mon côté, j’ai pu rencontrer des représentants de l’Union des ports français (UPF), de l’Union nationale des industries de la manutention (Unim) et de la CGT. Dans le cadre de mon rapport sur les ports décentralisés en 2014, je me suis également rendue à Port-La Nouvelle. Je n’ai pas abordé la question des dockers puisque Mme Bonny en était chargée. Mais tous les représentants des syndicats patronaux et ouvriers m’ont indiqué que cet accord subtil était fragile et qu’il ne fallait pas y toucher. On sait bien qu’il suffirait de peu pour revenir à la situation d’avant 2011, où les mouvements de dockers menaçaient la compétitivité des ports français. Depuis lors, nous n’avons pas connu de grande manifestation dans les ports, à l’exception de Port-La Nouvelle. Pour la première fois, les syndicats patronaux et ouvriers s’entendent pour intégrer les termes de compétitivité et de fiabilité dans les textes, pour redonner aux clients la volonté de revenir dans les ports français.

La charte mentionnée à l’article 6 ne remet nullement en cause les accords et modes de fonctionnement actuels dans les ports. Les négociations ne porteront que sur les futures installations. Il faut faire confiance à la négociation. La charte donnera la possibilité à chaque port de recourir ou non à l’intermittence, en fonction de ses spécificités. C’est une avancée. Par conséquent, notre groupe se prononcera contre tout amendement à ce texte.

M. Didier Mandelli. – Je m’associe aux félicitations qui vous sont adressées pour ce premier rapport. Sur le fond, je m’étonne qu’il ait fallu quarante-cinq ans pour régler un problème touchant quelques milliers de personnes, qui ont certes le pouvoir de bloquer un pan important de l’économie nationale. Je trouve également indélicat qu’un deuxième rapporteur ait trouvé bon d’auditionner les mêmes personnes que M. Vaspert et conteste le rapport de celui-ci.

M. Rémy Pointereau. – Quelles sont ces voix dissonantes auxquelles vous faites référence ? Pouvez-vous nous donner des éléments sur le nombre de jours de travail des dockers dans l’année et leur rémunération, en métropole et outre-mer ? J’ai entendu parler d’un salaire moyen de 6 000 euros dans les DOM et de 4 000 euros en France métropolitaine.

La situation m’apparaît équivalente à celle de la SNCF, toujours régie par une convention collective qui est désormais à des années-lumière de la réalité. Voici cinquante ans, les conditions de travail des dockers étaient très différentes, notamment pour ce qui est du levage. On ne peut pas vivre éternellement sur des acquis, d’autant que, comme le dit M. Vaspert, notre attractivité et notre image en sont affectées. Nous avons des difficultés à exporter nos céréales et nos produits élaborés.

Mme Annick Billon. – Si l’objectif du texte est de clarifier les règles de priorité d’emploi des dockers, ainsi que de garantir la liberté de concurrence et d’installation, et si la charte a été signée par toutes les parties, nous avons toutes les raisons de nous en féliciter. C’est un cadre précis qui évitera les dérapages.

Mme Évelyne Didier. – Notre famille de pensée entretient des liens historiques avec les dockers. En l’espèce, un compromis a été trouvé, par nature imparfait. Je ne trouve rien à redire à la charte, dans la mesure où elle ne remet pas en cause l’existant.

Pour répondre à notre collègue M. Mandelli, Mme Herviaux travaille sur la question des ports depuis longtemps au sein de notre commission. Chacun d’entre nous peut

rencontrer qui il souhaite afin d'éclairer son avis ; sinon, autant s'en remettre entièrement au rapporteur, en nous amputant de tout esprit critique.

Même s'il a gagné en technicité, le métier de docker reste un travail de force, et tous ici n'auraient pas les capacités pour l'exercer. Enfin, je demande au rapporteur de modifier la formule de « définition chromosomique », que je trouve choquante. L'exercice d'un métier de père en fils se retrouve dans d'autres professions ; et il ne me paraît pas opportun de désigner ainsi la transmission d'un savoir-faire. J'indique enfin que notre groupe souhaite que le texte de la proposition de loi demeure en l'état.

M. Claude Bérit-Débat. – Dès lors que des organisations syndicales souhaitent rencontrer un parlementaire, rien ne s'oppose à ce qu'il les reçoive. Je ne m'en suis jamais offusqué lorsque je rapportais un texte...

La proposition de loi est le fruit d'un véritable dialogue social ; or je suis favorable au dialogue social, à plus forte raison dans la conjoncture actuelle. Les échos que j'en ai reçus dans ma circonscription – certes sans accès à la mer, mais proche des grands ports d'Aquitaine – m'incitent à ne pas revenir sur ce texte.

M. Ronan Dantec. – Ces jours-ci, les journaux font leurs gros titres sur l'impossibilité du dialogue social et du compromis entre employeurs et salariés. Pour une fois que le Gouvernement inscrit dans la loi un compromis négocié par les partenaires sociaux, on voudrait le détricoter ! Venant de ceux qui n'ont pas de mots assez durs sur les événements récents à Air France, c'est contradictoire.

Mme Natacha Bouchart. – Rappelons que le travail de certains dockers, notamment les lamaneurs, reste très difficile, en particulier dans le port de Calais. Pour ma part, j'irai dans le sens du rapporteur. Il n'est pas opportun d'engager un conflit avec les dockers, qui sont de moins en moins nombreux. Il existe des accords locaux qui fonctionnent bien. Si une charte est mise en place, elle doit l'être au niveau national. Elle doit être signée non seulement par les organisations d'employeurs et de salariés de la manutention portuaire, mais aussi par les représentants des chargeurs et des réceptionnaires de marchandises. La loi pourrait également prévoir une possibilité d'aménagement par place portuaire selon les us et coutumes locaux.

M. Jean-Jacques Filleul. – Je salue votre travail, mais je suis troublé par vos conclusions. Mon expérience politique m'incite à la prudence. La loi de 2008 était un bon compromis, et le présent texte a été voté à l'unanimité par l'Assemblée nationale. Ce compromis est soutenu par les professionnels : attention à ne pas allumer de nouveaux feux. Quant aux auditions de Mme Herviaux, il est normal que l'opposition rencontre l'ensemble des protagonistes dans le cadre de l'élaboration de la loi.

M. Alain Fouché. – Ce n'est pas parce que ce texte est issu d'un compromis que le Parlement doit y être favorable. Le compromis n'est pas acceptable à n'importe quel prix. Voyez la situation des contrôleurs aériens. Tout cela n'est pas bon pour la gestion financière du pays.

Mme Odette Herviaux. – L'accord n'a pas été négocié entre les syndicats et le Gouvernement, mais entre le patronat – à travers l'Association des utilisateurs de transport de fret (AUTF) – et les syndicats, le Gouvernement l'ayant ensuite traduit dans la loi.

M. Michel Vaspert, rapporteur. – Le terme « chromosomique » a été employé par l'un de mes interlocuteurs, mais je suis prêt à le retirer du rapport ! Je n'ai pas de désaccord profond avec Mme Herviaux. Lors de ma première journée d'auditions, j'ai reçu Mme Bonny et son équipe. Dès lors qu'un accord existait entre les représentants de la manutention et le syndicat majoritaire, qui représente 80 % de l'activité portuaire française – le deuxième syndicat a néanmoins une position différente – et que le texte présenté reprend presque *in extenso* les recommandations du rapport de Mme Bonny, je n'étais pas convaincu de la nécessité de le retoucher.

Mais à l'issue de mes deux journées d'audition, et notamment après avoir entendu les chargeurs et les transporteurs de voyageurs, je me suis rendu compte que l'article 6, s'il était maintenu en l'état, risquait de raviver des conflits. Chaque port a un fonctionnement différent. Nous sommes parvenus à un équilibre : depuis la mise en œuvre en 2011 de la réforme prévue par la loi de 2008, nous avons été épargnés par les conflits sociaux. Or les représentants des ports et des entreprises de taille petite et moyenne m'ont alerté sur un risque de reprise de ces conflits si la loi restait en l'état.

Le problème des intermittents, soulevé par le conflit de Port-La Nouvelle, doit être réglé. Nous serons certainement amenés à redéfinir par la loi le fonctionnement des ports et le statut des dockers, mais par une loi négociée, non un texte adopté en procédure accélérée.

La révision du périmètre pose un problème de fond. Nous ne pouvons imposer des dockers aux vraquiers et céréaliers. Un docker est payé en moyenne 4 à 5 000 euros par mois. Or certaines entreprises emploient pour les mêmes tâches des personnes dont la rémunération n'est pas comparable. Si demain, par une négociation quelque peu forcée, nous remettons en discussion le périmètre d'activité des dockers, comme l'autorise la proposition de loi...

Mme Odette Herviaux. – La charte ne s'applique qu'aux nouvelles implantations.

M. Michel Vaspert, rapporteur. – Il existe en tout cas une crainte qui me semble fondée. Les vraquiers ont des marges très faibles, et leur compétitivité est en souffrance. Nous ne pouvons pas nous permettre de les affaiblir encore davantage. Il faut s'en tenir à la régularisation du problème surgi à Port-La Nouvelle.

M. Hervé Maurey, président. – Je puis attester que le rapport de M. Vaspert est dénué de tout esprit dogmatique ou polémique. Notre rapporteur a simplement évolué dans sa réflexion au cours de ses auditions.

EXAMEN DES AMENDEMENTS ET ADOPTION DU TEXTE DE LA COMMISSION

Les articles 1^{er} et 2 sont adoptés sans modification.

Article 3

M. Michel Vaspert, rapporteur. – L'amendement n° COM-1 est rédactionnel. La formulation actuelle de l'article L. 5343-3 ne cible que « les entreprises de manutention portuaire ou leurs groupements » pour le recrutement prioritaire des dockers mensualisés parmi les dockers intermittents ou occasionnels. Or la nouvelle rédaction proposée vise « une entreprise ou (...) un groupement d'entreprises », ce qui introduit une ambiguïté suggérant

une extension potentielle du champ d'application. Cet amendement maintient le droit en vigueur, plus explicite.

M. Jean-Jacques Filleul. – Nous voterons contre l'ensemble des amendements, bien que nous respectons votre position.

L'amendement n° COM-1 est adopté.

L'article 3 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

L'article 4 est adopté sans modification.

Article 5

M. Michel Vaspert, rapporteur. – La définition des dockers occasionnels inscrite à l'article 5 rend plus difficile le recours à l'intérim classique, en prévoyant une priorité d'emploi des dockers occasionnels. L'amendement n° COM-2 maintient l'équilibre du droit en vigueur.

L'amendement n° COM-2 est adopté.

L'article 5 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 6

L'amendement de suppression n° COM-3 étant adopté, l'article 6 est supprimé.

Article 7

M. Michel Vaspert, rapporteur. – L'amendement n° COM-4 est un corollaire de la suppression de l'article 6.

L'amendement n° COM-4 est adopté.

L'article 7 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

L'article 8 est adopté sans modification.

Article 9

M. Michel Vaspert, rapporteur. – L'article 6 étant supprimé, la demande de rapport sur la charte n'a plus lieu d'être.

L'amendement de suppression n° COM-5 est adopté. L'article 9 est en conséquence supprimé.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Communications diverses

M. Hervé Maurey, président. – A l’initiative de M. Fouché, un groupe de travail conjoint avec la commission des lois sera créé sur la sécurité dans les gares.

Une table ronde sur le diesel sera organisée mardi prochain à 16 heures. Pour l’instant, nous n’avons pas reçu de réponse positive des constructeurs automobiles, mais je vais les contacter personnellement pour leur indiquer que leur absence ne serait sans doute pas du meilleur effet à une telle réunion, qui sera ouverte au public à la presse : s’ils choisissent la politique de la chaise vide, ils en assumeront la responsabilité médiatique.

Enfin, le Président du Sénat a reçu hier soir les parlementaires des Alpes-Maritimes, après les événements dramatiques du week-end, et nous organiserons très prochainement un déplacement de notre commission dans ce département pour y observer les suites données au rapport d’information réalisé il y a trois ans par nos collègues Pierre-Yves Collombat et Louis Nègre. Une proposition de loi avait été adoptée par le Sénat, dont la plupart des dispositions n’ont pas été mises en œuvre.

La réunion est suspendue à 10 h 35.

Audition de M. Philippe Van de Maele, candidat proposé aux fonctions de Président-directeur général de l’établissement public de Paris-Saclay

La réunion est reprise à 11 h 00.

M. Hervé Maurey, président. – Cette audition intervient dans un contexte juridique assez particulier, puisqu’elle ne s’inscrit pas dans le cadre de l’article 13 de la Constitution, mais en application d’un article de la loi relative au Grand Paris qui a été abrogé par la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l’action publique territoriale et de l’affirmation des métropoles (loi MAPTAM).

Toutefois, comme le Gouvernement a pris du retard dans la prise du décret d’application nécessaire à l’application des dispositions issues de la loi MAPTAM, et par sécurité juridique, nous devons, à la demande du Secrétariat général du Gouvernement et en accord avec l’Assemblée nationale, procéder à cette audition ce matin.

Nous nous sommes bien entendu préoccupés de la sortie de ce décret, mais sans succès. A une question orale de notre collègue Michel Berson posée le 22 juillet dernier, la ministre Sylvia Pinel avait indiqué que le décret serait publié « d’ici à septembre ou octobre ». Or, il n’en est toujours rien.

Enfin, et pour en finir sur le contexte juridique, la décision du Conseil constitutionnel rendue le 13 août dernier sur le projet de loi de transition énergétique a déclaré non conforme à la Constitution ce type d’audition préalable, pour atteinte au principe de la séparation des pouvoirs. Mais la loi du Grand Paris ne lui avait pas été déferée.

Voilà donc pour le contexte...

Il n’empêche que nous sommes très heureux de vous accueillir.

L'établissement public Paris-Saclay (EPPS) a été créé par la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris, afin d'impulser et de coordonner le développement du pôle scientifique et technologique du plateau de Saclay, connu pour ses grandes écoles désormais réunies au sein de l'Université Paris-Saclay.

Il est notamment chargé de mener des opérations d'équipement et d'aménagement, de favoriser le développement des organismes d'enseignement supérieur et de recherche en mettant par exemple à leur disposition des services mutualisés d'hébergement et de restauration ou en favorisant leur couverture en très haut débit, le tout en assurant les conditions du maintien de l'activité agricole et la protection des espaces naturels.

L'EPPS constitue donc un pilier important, non seulement pour la réussite du projet du Grand Paris, dont nous avons parlé récemment en entendant Philippe Yvin, président de la Société du Grand Paris, mais aussi pour la France entière, puisque son activité a des répercussions sur notre attractivité en matière de recherche et d'innovation.

À l'origine constitué sous la forme d'un établissement public à caractère industriel et commercial, il a été transformé en établissement public d'aménagement, par un amendement introduit au Sénat à l'initiative de notre collègue Jean-Vincent Placé à la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles de janvier 2014. L'objectif visé était de répondre à la volonté d'associer davantage les collectivités territoriales concernées aux décisions prises par l'EPPS, à la suite de plusieurs critiques émises à ce sujet.

Votre nomination coïncide donc avec cette transformation qui interviendra lorsque le décret sera publié...

Je vous propose, tout d'abord, de nous présenter brièvement votre parcours.

Vous pourrez ensuite nous exposer comment vous envisagez votre mission à la tête de l'établissement et les changements que cette évolution en établissement public d'aménagement implique. Les élus locaux concernés par ce « cluster français de l'innovation et de la recherche » souhaitent être mieux associés aux décisions et aux opérations d'aménagement. Comment envisagez-vous ce travail de dialogue avec les élus et les collectivités concernés ?

M. Philippe Van de Maele. – Je débiterai mon propos en évoquant mon parcours assez diversifié et en vous faisant part de mes premières réactions sur le projet de l'établissement public de Paris-Saclay. Ingénieur des ponts et chaussées, mon itinéraire professionnel s'inscrit dans trois grandes thématiques. D'une part, ma carrière a été consacrée aux infrastructures et à l'aménagement de ports et aéroports, notamment à Toulouse et Fort de France. Durant cette expérience outre-mer, j'ai pu travailler sur le statut des docks. C'est dans ce cadre également que j'ai eu une première approche des questions d'urbanisme et de logement social, en contribuant à la rénovation des quartiers insalubres qui se trouvaient à la périphérie de ces infrastructures portuaires.

La seconde thématique, autour de laquelle s'organise ma carrière, a trait à l'urbanisme et au logement social. J'ai ainsi été associé à la création des zones franches urbaines en 1995 et au programme « Pacte de relance pour la ville », avant de travailler pendant deux ans à Washington dans une banque de développement sur des programmes de rénovation de bidonvilles des capitales d'Amérique centrale et en Haïti. À la suite de cette expérience, j'ai rejoint Jean-Louis Borloo, alors ministre délégué à la ville et à la rénovation

urbaine. Durant cette période, le Programme national de rénovation urbaine a été lancé et l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, dont j'ai ensuite assumé la direction générale pendant quatre ans, a été créée. J'ai alors eu l'occasion de travailler sur l'ensemble des programmes d'habitats sociaux du territoire national. Ce fut pour moi une expérience extrêmement précieuse. J'ai ensuite rejoint le cabinet de Jean-Louis Borloo, alors ministre d'État en charge de l'écologie, de l'énergie, du développement durable. Nous y avons préparé le Grenelle de l'environnement avant que je ne devienne, à la demande du ministre, le président-directeur général de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME). J'y avais créé, à cette époque, la direction « villes et territoires durables » pour traiter des grands enjeux de l'urbanisme dans le futur, tout en travaillant sur l'innovation, notamment via l'élaboration des programmes d'investissement d'avenir dans les nouvelles technologies, y compris celles ayant trait à la gestion des déchets.

La notion de ville et de quartiers durables est une thématique essentielle à l'échelle mondiale, puisque la population urbaine devrait prochainement croître de deux à trois milliards de personnes. J'ai ensuite rejoint le Groupe Bouygues, comme directeur de l'innovation et du développement durable, afin d'y travailler sur la notion de quartier durable. Ce groupe conduit des programmes de recherche, en partenariat avec des universités notamment, sur cette thématique transverse, en particulier en matière de gestion de l'énergie, d'eau, de mobilité, d'économie collaborative et de mutualisation des services en adéquation avec une logique de développement durable. Cette thématique implique également de conduire une réflexion sur la sobriété dans la consommation des ressources autant énergétiques que matérielles.

J'en viens à l'enjeu de l'établissement public Paris-Saclay. Il s'agit d'accompagner la création d'une grande université à partir du regroupement de dix-huit établissements de recherche et de formation, parmi lesquels les Universités de Paris-Sud Orsay et de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines, des grandes écoles, comme l'École polytechnique et l'École Centrale, et des organismes de recherche, comme le Centre national de la recherche scientifique ou encore le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies renouvelables. Il est prévu d'aménager un campus urbain et de contribuer ainsi au développement économique d'un territoire qui accueille déjà de grandes entreprises et le pôle de compétitivité sur la mobilité durable qui se trouve à Satory. Le secteur de l'énergie y est également représenté avec le centre de recherche d'Électricité de France (EDF), ainsi que celui des nanotechnologies et de la santé avec une implantation massive de laboratoires de recherche et d'entreprises.

À cet égard, la desserte du plateau, avec l'arrivée de la ligne 18 du Grand Paris reliant Orly à Versailles, qui devrait compléter une nouvelle ligne de bus, devrait conférer une nouvelle dynamique à ce cluster technologique et mieux structurer l'urbanisme existant. Aussi, il me semblerait inconcevable que le site de Paris-Saclay ne figure pas parmi les cinq à dix sites démonstrateurs du savoir-faire français dans le domaine des quartiers durables, dont l'identification est préconisée par le rapport sur la ville durable présenté par M. Roland Peylet.

L'enjeu est également de conclure un partenariat avec l'Université de Paris-Saclay. J'ai à ce titre déjà rencontré son président qui coordonne la synergie des activités des différents établissements. Certes, une école doctorale commune a été créée et des masters communs sont en cours d'élaboration. Mais il n'est pas toujours aisé d'y intégrer des grandes écoles dont l'histoire peut s'avérer un obstacle. Or, les grands classements internationaux prennent en compte les niveaux d'intégration entre établissements, y-compris sur le plan

administratif. En revanche, un processus d'intégration des activités des laboratoires a d'ores et déjà été enclenché et les formations ont commencé à s'harmoniser. Mais le niveau administratif pose encore problème. Il me paraît essentiel d'accompagner cette démarche.

Il est essentiel d'accompagner les entreprises, y compris les très petites entreprises (TPE) et les petites et moyennes entreprises (PME), et de travailler en partenariat avec les élus. Aussi ai-je déjà rencontré les quatre présidents des communautés d'agglomération et les maires des communes concernées. Le travail collectif m'apparaît comme l'un des moteurs du succès des projets de développement et d'urbanisme, comme j'ai pu le constater et l'éprouver à l'occasion de l'exercice de mes fonctions au sein de l'ANRU. Voilà très rapidement la vision des choses et la démarche qui sont les miennes.

M. Hervé Maurey, président. – Merci pour cette présentation.

Mme Annick Billon. – Le Plateau de Saclay regroupe 15 à 20 % de la recherche française et c'est là un formidable atout. Comment ce cluster est-il perçu en Europe et à l'international ? L'objectif que Saclay devienne le premier cluster européen vous paraît-il réaliste ?

Mme Évelyne Didier. – Votre parcours est très impressionnant. Je m'interroge sur le fait que vous ayez passé plusieurs années dans les cabinets ministériels et construit une carrière qui me paraît presque atypique. Pourriez-vous m'expliquer ?

Mme Odette Herviaux. – J'ai été particulièrement sensible à votre expérience outre-mer et vous connaissez l'intérêt que porte le Sénat pour les collectivités ultramarines, ce dont témoigne l'existence de notre délégation pour l'outre-mer. J'ai été particulièrement intéressée par votre expérience de l'aménagement du port de Fort-de-France au gré de laquelle vous avez été amené à négocier avec les dockers et à réhabiliter des quartiers comme celui de Texaco, cher au romancier Patrick Chamoiseau ! Il est ainsi intéressant de noter que, vingt ans après, vous postulez pour aménager le site de Saclay. Nous avons très récemment eu une présentation des futures lignes de transport du Grand Paris, et la ligne qui doit traverser Saclay devrait être réalisée en dernier. Cela fait-il l'objet de négociations ? Qu'en pensez-vous ?

M. Jérôme Bignon. – Je fais référence au déplacement de notre commission en Chine sous la conduite du Président Maurey et à la visite de la ville de Wuhan, peuplée d'une vingtaine de millions d'habitants dans la province du Hubei. Nous y avons assisté à un débat sur la superficie d'un éco-quartier dans lequel la France joue un rôle important en matière de pilotage et de construction. Lorsque vous évoquez le rôle pilote que devrait jouer l'éco-cité ou l'éco-quartier sur le Plateau de Saclay, je m'interroge sur l'existence d'un travail organisé conduit en France sur cette thématique. Bénéficie-t-on d'un retour d'expérience sur ce qui se passe notamment en Chine où des entreprises françaises, comme Biotope, participent à de tels projets ? Comment la France construit-elle son réseau d'ingénierie sur ce sujet ? Quelle est votre opinion sur ce point ?

M. Philippe Van de Maele. – L'image du cluster n'est malheureusement pas très bonne. La première rentrée de l'Université de Paris-Saclay a débuté le 1^{er} octobre 2015 et si ses laboratoires de recherche sont connus en tant que tels, personne ne sait où ils se trouvent ! L'intégration et la visibilité d'une université comme celle de Paris-Saclay impliquent, me semble-t-il, la construction d'un bâtiment symbolique destiné à l'incarner. Toutes les grandes universités au rayonnement international en sont dotées, à l'instar du nouveau centre d'accueil

des étudiants de l'Université polytechnique de Lausanne où je me suis rendu très récemment. Lorsque l'Université de Paris-Saclay sera structurée et disposera des financements nécessaires, il lui faudra un bâtiment de cet ordre. Paris-Saclay a vocation à se classer parmi les toutes premières universités mondiales, à la condition que les grandes écoles parviennent à accepter un projet d'intégration.

En France, les liens entre l'université et l'entreprise demeurent plus que perfectibles. Mais la présence sur un même site de centres de recherche et d'entreprises s'avère une réelle opportunité.

S'agissant de ma carrière personnelle, je ne sais si mon passage dans la société Bouygues vous inquiète !

Mme Évelyne Didier. – Je pensais plutôt au nombre de postes que vous avez occupés.

M. Philippe Van de Maele. – Je n'avais pas de plan de carrière à proprement parler et il est vrai que les postes en cabinet ministériel ne sont pas des positions dont on maîtrise la durée ! Construire, que ce soit des routes ou des infrastructures, est une chose simple lorsqu'on est ingénieur. D'ailleurs, il me semble qu'on construit trop de ces infrastructures. Mon intérêt pour l'habitat social provient peut-être de mon enfance à Aubervilliers et il m'importe d'éviter des erreurs analogues à celles commises par les conceptions urbaines des années 1950 à 1970 héritées de la Charte d'Athènes.

Je crois au développement durable. C'est un véritable enjeu pour moi et l'inscrire sur le territoire est essentiel. En outre, j'ai quitté l'ADEME contre mon gré, et je ne l'ai pas très bien vécu. J'ai alors rebondi en travaillant sur la notion de ville durable qui me passionne. Le président de la branche construction du Groupe Bouygues m'a demandé de le rejoindre et j'ai apprécié d'y travailler. Mais ma fibre pour l'intérêt général demeure la plus forte.

J'avais déjà pensé à Saclay en 2013. Et il est vrai que j'ai besoin de me remettre en question et d'aller au-delà d'une certaine forme de confort professionnel. Voilà ce qui, me semble-t-il, me permet d'explicitier la diversité qui caractérise mon parcours professionnel.

Alors que je m'étais rendu outre-mer pour y réaliser, dans un premier temps, des infrastructures, il m'a fallu conduire des négociations avec les dockers et les manutentionnaires pour améliorer le fonctionnement d'un port et en réduire le coût d'exploitation. Ce fut une belle expérience qui compta certes des moments difficiles mais qui contribua à mon apprentissage. Dans ce cadre, j'ai rencontré M. Serge Letchimy, qui était alors le directeur de la zone portuaire de Fort de France, et nous avons travaillé ensemble à la rénovation du quartier de Texaco.

Les transports représentent un enjeu majeur pour Saclay. Une ligne de bus en site propre relie déjà la station RER B Massy-Palaiseau au Commissariat à l'énergie atomique. C'est toutefois une desserte assez peu structurante et la future ligne 18 est en effet capitale. J'ai reçu la garantie que d'ici 2024, la ligne sera lancée et permettra d'aller directement de Orly à Versailles, tout en assurant la liaison de l'Université de Versailles-Saint-Quentin avec le cluster. Il y a là une volonté de faire vite et de répondre à ce très fort enjeu. Les financements sont là, mais il faudra compléter ces nouvelles liaisons par des systèmes de mobilité durables et innovants pour irriguer l'ensemble des campus urbains et des quartiers du Plateau.

M. Hervé Maurey, président. – Je ne voudrais pas refroidir votre enthousiasme, mais dans une de ses réponses, Philippe Yvin nous a précisé qu’il fallait en moyenne neuf ans pour construire une ligne de métro du Grand Paris.

M. Philippe Van de Maele. – Oui, 2024. Nous y sommes !

M. Hervé Maurey, président. – Je me garderai d’une comparaison avec la Chine pour les temps de construction d’un réseau de transports.

M. Philippe Van de Maele. – Par rapport à la Chine justement, l’ADEME est très impliquée dans un partenariat avec la région à laquelle vous faisiez référence. Nous avons beaucoup à apporter dans le secteur de la rénovation urbaine qui devrait concerner, dans les années à venir, un grand nombre de quartiers en Chine. Il existe par exemple le programme Vivapolis qui se veut une démarche de coordination de l’ensemble des entreprises françaises sur le thème de la ville durable. Je pense encore au projet de simulateur ville durable Astainable lancé en partenariat avec le Groupe Eiffage et destiné à coordonner les capacités des nombreuses entreprises françaises de ce secteur. Nous sommes également capables de réaliser plusieurs démonstrateurs en France dans un contexte marqué par l’arrivée des nouvelles technologies. Il y a certes un retard en matière de coordination, mais nous nous employons à le résorber.

M. Hervé Maurey, président. – Il me reste à vous remercier au nom de l’ensemble de mes collègues et à vous souhaiter un plein succès dans vos nouvelles responsabilités. Il sera intéressant pour notre commission de se déplacer sur le Plateau de Saclay.

M. Philippe Van de Maele. – Je vous remercie et reste à votre disposition pour organiser ce déplacement.

La réunion est levée à 11 h 30.

COMMISSION DES FINANCES**Mercredi 30 septembre 2015**

- Présidence de Mme Michèle André, présidente, puis de M. Charles Guené, vice-président -

Projet de loi de finances pour 2016- Audition de M. Michel Sapin, ministre des finances et des comptes publics, et de M. Christian Eckert, secrétaire d'État chargé du budget

La réunion est ouverte à 16h30.

Mme Michèle André, présidente. – Nous entendons Michel Sapin, ministre des finances et des comptes publics, et Christian Eckert, secrétaire d'État chargé du budget, sur le projet de loi de finances pour 2016.

M. Michel Sapin, ministre des finances et des comptes publics. – Je vous remercie de nous donner l'occasion de venir vous présenter ce projet de loi de finances. Quelle est la situation de nos finances publiques ? Pour la première fois depuis longtemps, l'hypothèse de croissance retenue en loi de finances initiale sera respectée. Il existe en effet un consensus pour dire que la prévision de croissance de 1 % prévue sera atteinte et sans doute dépassée. Cette situation vient après trois années de croissance extrêmement faible en France comme dans la zone euro, ce dont l'activité économique, l'emploi et les comptes publics ont été affectés.

Cette année, notre objectif de déficit de 3,8 %, dont vous aviez débattu l'an dernier à défaut de le voter, sera atteint. Le rythme des recettes et des dépenses est parfaitement en ligne avec nos prévisions. Depuis de très nombreuses années, c'est la première fois que l'objectif fixé par le Parlement sera respecté.

Cette situation nourrit une relation de confiance avec les autorités européennes, alors que l'an passé, ces relations étaient beaucoup plus complexes. En raison des traités, la Commission européenne examine en effet les budgets de chaque pays, émet des recommandations et peut recourir à des incitations punitives si l'un d'entre eux ne respecte pas ses engagements. Désormais, notre dialogue est serein, nous n'avons pas un glaive au-dessus de notre tête. Au demeurant, la réduction des déficits est d'abord de l'intérêt de la France.

Vous connaissez l'avis du Haut Conseil des finances publiques (HCFP) : dans la langue qui est la sienne, les termes qu'il emploie sont différents de ceux des années passées. Il reconnaît que l'hypothèse de croissance du Gouvernement est « réaliste » et que le chiffre de 1,5 % reste « atteignable », alors qu'il qualifiait d'optimiste celle pour 2015. Or, vous savez qu'optimiste signifie inatteignable ; à l'inverse, atteignable signifie que l'objectif sera atteint, et réaliste qu'il sera dépassé ! Avec cette hypothèse prudente, je crois que nous échapperons au débat classique mettant en cause la sincérité des hypothèses qui fondent le budget.

L'hypothèse de l'inflation a été plus compliquée à fixer. En 2014 et 2015, l'inflation a été particulièrement faible : ni la France, ni l'Europe n'avaient vu venir ce choc, qui a eu des conséquences sur l'exécution de nos budgets en recettes et en dépenses. En outre,

nous avons prévu des économies en tablant sur la différence entre l'inflation et l'évolution de la dépense, en particulier dans le domaine social.

Pour l'an prochain, nous prévoyons une inflation de 1 %. Le HCFP se demande si elle ne sera pas plus faible. Son interrogation est compréhensible, mais nous avons essayé d'être cohérents avec la politique menée par la Banque centrale européenne (BCE). Pourquoi être pessimiste alors que la BCE mène depuis l'été dernier une politique particulièrement bien adaptée, ce qui nous permet aujourd'hui de bénéficier d'un euro qui n'est pas surévalué et de taux d'intérêt qui restent faibles ?

Les taux d'intérêt, qui ont des conséquences sur le coût de la dette mais aussi sur le financement de l'économie, devraient rester bas en 2016 : à la fin de l'année, ils s'élèveraient à 1,4 % à dix ans, contre moins de 1 % aujourd'hui. Fin 2016, nous prévoyons 2,4 %, chiffre qui pourrait ne pas être atteint. Nous gardons ainsi une marge de sécurité. À ceux qui nous disent que ces économies sont volatiles, je réponds qu'il n'en est rien car il s'agit d'économies pérennes : en 2016, l'Agence France Trésor (AFT) empruntera 187 milliards d'euros, dont 127 milliards d'euros pour refinancer des dettes anciennes au taux beaucoup plus élevé que ceux d'aujourd'hui. Or, nous empruntons sur 6 à 10 ans, ce qui permet d'envisager une diminution annuelle du niveau des intérêts payés par la France.

Pour le reste, et comme je le disais ce matin, la surprise de ce budget, c'est qu'il n'y a pas de surprises. Ce budget met en œuvre des orientations déjà fixées, respecte des engagements déjà pris. Ainsi en est-il pour l'évolution des prélèvements obligatoires, qu'il s'agisse des entreprises ou des ménages. Nous diminuerons de 9 milliards d'euros les cotisations et les impôts des entreprises, conformément à ce qui avait été annoncé dans le cadre du Pacte de responsabilité. Ainsi en sera-t-il de la fin de la surcotisation de l'impôt sur les sociétés prélevée sur les grandes entreprises, soit 2,5 milliards d'euros ; de la suppression progressive de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) en faisant en sorte que 80 000 nouvelles entreprises de taille intermédiaire (ETI) bénéficient de cette mesure ; de la baisse de cotisations des entreprises non plus seulement du SMIC jusqu'à 1,6 SMIC, ce que nous avons fait en 2015, mais de 1,6 à 3,5 SMIC l'année prochaine.

Nous tenons également nos engagements en faveur des ménages avec une réduction de 2 milliards d'euros de l'impôt sur le revenu des plus modestes. La France compte près de 18 millions de foyers fiscaux qui payent l'impôt sur le revenu. Or, plus de 12 millions de foyers auront bénéficié entre 2015 et 2016 d'une baisse ou même d'une suppression de leur impôt sur le revenu. Certains disent que les hauts salaires ont vu leur impôt sur le revenu augmenter. C'est exact, mais il nous paraît légitime que les impôts de ceux qui ont les revenus les plus importants augmentent, et il nous semble injuste que l'appel à l'effort s'étende à des foyers extrêmement modestes. On nous reproche de concentrer l'impôt sur le revenu sur un nombre limité de ménages, mais l'an prochain 46 % des foyers français payeront l'impôt sur le revenu, comme en 2007 : nous revenons à la situation d'avant la crise. En outre, tout le monde paye la contribution sociale généralisée (CSG) qui pèse sur tous les revenus, y compris les plus modestes.

Nous proposons une réforme des modalités de perception de l'impôt : nous lançons la première étape de l'élaboration du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, qui deviendra effectif le 1^{er} janvier 2018. Il faut que tous les acteurs connaissent au cours de 2017 l'intégralité des mesures. Nous vous proposerons dans la loi de finances pour 2017 les modalités précises de ce prélèvement à la source. En 2016, nous aurons déjà des débats et des choix à opérer.

Deuxième élément de simplification : la dématérialisation la plus large possible des déclarations et du paiement de l'impôt sur le revenu. Quand 40 % des ménages français déclarent leur l'impôt sur le revenu par Internet, en Italie et dans d'autres pays, on est proche des 100 %. L'an prochain, les ménages dont les revenus sont supérieurs à 40 000 euros devront établir leur déclaration par Internet. Il n'y aura pas de pénalisation avant deux exercices et toute personne qui ne pourra pas le faire le signalera et continuera à déclarer sur papier. Les pénalités se monteront à 15 euros pour les récalcitrants, mais il ne s'agit nullement d'un mécanisme coercitif. Nous avons intérêt à aller vers cette dématérialisation, plus simple pour les contribuables et qui dégage des économies structurelles : nos personnels pourront travailler dans de meilleures conditions.

Puisque nous réduisons à la fois les impôts et les déficits, nous maîtrisons les dépenses. Pour 2015, certains s'étaient interrogés mais nous respecterons intégralement le niveau des dépenses que nous avons fixé. De même que nous avons respecté les dépenses en 2014 et en 2015, nous respecterons nos objectifs pour 2016. Si vous voulez que nous en parlions, j'ai ici le détail des gouvernements qui ont le plus augmenté, mais aussi le plus diminué, les impôts sur les entreprises. Évitions les procès d'intention. Ce disant, je réagis aux déclarations de ce matin de celui que l'on peut considérer comme le chef potentiel de l'opposition – il a siégé peu de temps à la commission des finances à l'Assemblée nationale et a été quelques mois ministre des finances, ce qui explique sans doute des approximations...

Nous devons absolument maîtriser les dépenses de l'État et de la sécurité sociale et nous incitons les collectivités territoriales à faire de même, tout particulièrement pour leurs dépenses de fonctionnement, sachant que nous avons mis en place un fonds d'incitation à l'investissement en faveur des collectivités territoriales doté d'un milliard d'euros. En 2014 et 2015, période post-électorale, l'investissement des communes a marqué le pas. L'alternance a été importante, d'où la suspension d'un certain nombre de projets, mais l'année 2016 devrait être marquée par la reprise des investissements locaux.

Tels sont les grands principes qui fondent ce projet de loi de finances pour 2016.

M. Christian Eckert, secrétaire d'État auprès du ministre des finances et des comptes publics, chargé du budget. – Une bonne nouvelle est passée inaperçue : l'Insee a récemment revu le déficit public de 2014 à la baisse, à 3,9 % du PIB. Je regrette que personne n'en parle.

Michel Sapin l'a dit, ce budget maintient le cap : le déficit public se réduit comme prévu, et même plus vite que prévu. Les baisses de prélèvements annoncées pour 2016 sont mises en œuvre, et pour financer tout cela, nous vous proposons un nouvel ensemble d'économies – comme prévu par le plan d'économies de 50 milliards d'euros qui concerne l'ensemble de la dépense publique.

Les bons résultats obtenus depuis un an confortent notre politique et contribuent à sa crédibilité : en 2014, le déficit public a été moins élevé que prévu, à 3,9 % et la dépense publique a progressé à un rythme extraordinairement bas de 0,9 % en valeur. D'ailleurs, le HCFP indique lui-même dans son avis que « *ces dernières années, les efforts de maîtrise de la dépense publique ont été sensibles* ».

Pour 2015, la prévision de déficit public était de 4,1 % en loi de finances initiale. Depuis avril, nous avons revu cette prévision à 3,8 % et toutes les informations disponibles confortent cette prévision, y compris l'avis que le HCFP vient de rendre. J'ai lu qu'il

manquerait quelques milliards d'euros de TVA, quelques milliards d'euros d'impôt sur le revenu. Tout cela ne tient pas debout. Les prévisions de recettes seront en ligne avec nos prévisions de la loi de finances initiale et celles du programme de stabilité.

Le déficit de l'État pour 2015 est réduit de 1,4 milliard d'euros par rapport à la prévision initiale. Je vous l'avais annoncé au moment du débat d'orientation des finances publiques : les recettes fiscales sont en légère plus-value de 100 millions d'euros par rapport au programme de stabilité et les dépenses sont nettement moins élevées que prévu. C'est la première fois depuis 2011, que le déficit de l'État est inférieur en exécution à la prévision de la loi de finances initiale – il atteignait à l'époque 90,7 milliards d'euros.

Notre politique budgétaire est stable, prévisible et crédible. Cette crédibilité passe par le respect d'un principe : pas de dépense nouvelle sans une économie pour la financer. C'est un principe que nous avons respecté dans la construction du budget et nous le respecterons lors de la discussion parlementaire. Bien qu'exigeant, il n'entrave pas notre action, bien au contraire : au cours des derniers mois, le Gouvernement a dû faire face à des événements imprévus et parfois tragiques, qui appelaient une réponse immédiate de la puissance publique et la mobilisation de ressources nouvelles. À chaque fois, nous avons engagé les dépenses nécessaires et, dans le même temps, nous avons dégagé les économies permettant de les financer. Les événements de janvier nous ont conduits à renforcer les moyens pour la sécurité des Français. Ce sont des dépenses nouvelles qui ont un impact tant sur l'année 2015 que sur l'année 2016. Pour 2015, nous les avons financées par les annulations de crédits du décret d'avance du 9 avril dernier et par des mises en réserve complémentaires de crédits. Pour 2016, ces dépenses, en particulier la hausse de 600 millions d'euros du budget de la défense, suite à la révision de la loi de programmation militaire (LPM), ont été intégrées à la construction du budget et elles sont prises en compte dans la baisse de 1,3 milliard d'euros des dépenses de l'État par rapport à la loi de programmation. Plus récemment, nous avons réagi face à deux crises d'importance : la crise agricole et l'accueil des migrants. Je reviendrai au cours des débats sur la façon dont nous financerons ces deux items. Ces exemples démontrent que la discipline budgétaire n'est pas une entrave à l'action.

Les dépenses des ministères et les ressources affectées aux opérateurs baisseront en valeur par rapport à 2015, d'un milliard d'euros à périmètre constant. Il faut souligner cet effort considérable, parce que la répartition de l'effort est, à juste titre, un sujet de débat. Cet effort est plus marqué que celui des autres collectivités publiques : les dépenses de personnel de l'État resteront maîtrisées, même si notre effort de sécurité conduit à revoir à la hausse la trajectoire des effectifs de la défense et du ministère de l'intérieur. La révision de la LPM conduit, en particulier, à une augmentation nette des effectifs de l'État en 2016 ; mais hors révision de la LPM, l'effort est réel, avec une baisse de 1 495 équivalents temps plein (ETP).

Nous poursuivrons l'effort de réduction des dépenses de fonctionnement des ministères mais aussi des opérateurs, avec une nouvelle baisse des ressources affectées et une extension de 50 % du champ de leur plafonnement, ce qui correspond à une quasi-généralisation de cet excellent principe de gouvernance, auquel le Sénat était particulièrement attaché.

Le projet de loi de finances comporte aussi des réformes structurelles qui soit permettent des économies directes, soit assurent la soutenabilité de l'intervention publique. Sur la politique du logement, nous prévoyons des évolutions des modalités d'attribution et de calcul des aides personnelles au logement, inspirées du rapport de l'Assemblée nationale fait

par votre collègue François Pupponi et qui iront dans le sens d'une plus grande équité entre bénéficiaires. Nous réformons également le financement et le volume des aides à la pierre, avec la création d'un fonds autonome, dont la gouvernance et le financement seront partagés entre l'État, les bailleurs sociaux et les collectivités territoriales.

Nous engageons aussi une réforme des modalités d'indexation des prestations sociales, qui font l'objet de deux dispositions en projet de loi de finances et en projet de loi de financement de la sécurité sociale. Ces dispositions permettront d'harmoniser les dates et les méthodes de revalorisation des prestations, toutes revalorisées à partir de l'an prochain au 1^{er} avril sur la base de l'inflation des douze derniers mois constatée, à l'exception des retraites qui resteront revalorisées le 1^{er} octobre. Nous réformons également le financement de l'aide juridictionnelle et nous affectons une nouvelle ressource fiscale pour garantir le financement de l'audiovisuel public et son indépendance.

La baisse des dotations aux collectivités territoriales sera poursuivie et accompagnée, comme le Premier ministre s'y était engagé, par la création d'un fonds d'aide à l'investissement local, doté d'une capacité d'engagement d'un milliard d'euros. C'est l'objet d'un article du projet de loi de finances. Ainsi, le Gouvernement souhaite assurer que les économies réalisées par les collectivités locales, indispensables dans le cadre de l'effort de l'ensemble des administrations publiques, ne remettent pas en cause l'investissement local.

Ces évolutions seront accompagnées d'une réforme en profondeur de la dotation globale de fonctionnement (DGF) du bloc communal, inspirée par le rapport de votre collègue Jean Germain, dans une première étape, et de la députée Christine Pirès-Beaune, et qui sera un moment important du débat parlementaire : une réforme pour une DGF plus juste et plus transparente, qui résorbera progressivement les écarts excessifs et souvent injustifiés entre collectivités, y compris à l'intérieur d'une même strate. Parallèlement, nous développerons la péréquation horizontale dans des proportions que nous évoquerons ensemble.

Compte tenu de la baisse des dotations de l'État, l'objectif d'évolution de la dépense publique locale (Odedel) sera fixé à 1,2 % en 2016 et à 1,6 % pour les dépenses de fonctionnement. Nous anticipons ainsi un ralentissement de la hausse de ces dépenses, en lien avec l'adaptation progressive des collectivités à l'évolution de leurs dotations.

Au total, non seulement les économies proposées financent les dépenses nouvelles mais elles réalisent aussi un effort complémentaire de 1,3 milliard d'euros par rapport à la loi de programmation de décembre 2014, qui constitue notre référence. Elles financent aussi les baisses d'impôts en faveur des ménages.

Nous réformons la décote, ce qui adoucit la pente d'entrée dans l'impôt sur le revenu. Cette réduction ne sera pas la seule baisse d'impôts en 2016 : le projet de loi de financement de la sécurité sociale met en œuvre la deuxième étape du volet « entreprises » ; de même, la contribution exceptionnelle à l'impôt sur les sociétés disparaît.

Même si certaines mesures ont une incidence sur le budget de la sécurité sociale en recettes, l'État les compense intégralement. Ce sont 11 milliards d'euros de baisses d'impôts qui sont pris en charge par le budget de l'État, sous forme de reversement de part de TVA mais aussi sous forme de reprise de dépenses : l'État reprendra ce qui restait de dépenses d'allocation logement dans le budget de la sécurité sociale. Il ne faut donc pas vous étonner de voir une hausse des dépenses de l'État, puisque nous compensons les exonérations

de cotisation du budget de la sécurité sociale. Je sais que beaucoup d'entre vous sont attachés à la bonne compensation des dépenses entre l'État et la sécurité sociale.

Ce projet de loi de finances prend en compte la montée en charge du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), mais à 72 milliards d'euros, le déficit du budget sera à son niveau le plus bas depuis 2008 : voilà bien la preuve que les économies financent les baisses d'impôts mais réduisent aussi le déficit.

La retenue à la source constitue la plus grande modernisation de l'impôt sur le revenu depuis des décennies. Elle représentera un vrai gain pour les contribuables, en particulier pour ceux qui voient leur revenu baisser. Elle ne remettra en cause ni la progressivité, ni la conjugalisation, ni la familialisation de l'impôt sur le revenu. Comme nous l'avons annoncé, elle sera effective à compter du 1^{er} janvier 2018. Cela paraît éloigné, mais étant donnée l'ampleur du chantier, le calendrier est très serré. Nous nous engageons à donner un an à l'ensemble des acteurs pour s'adapter aux nouvelles démarches et obligations, qui doivent encore être précisées, car il ne faut prendre personne par surprise. C'est pourquoi nous présenterons au Parlement avant le 1^{er} octobre 2016 les modalités de mise en œuvre de cette réforme, ce qui permettra d'avoir un large débat public tout au long de l'année 2016. Une première étape est amorcée dès aujourd'hui avec la généralisation progressive de la télédéclaration et du télépaiement.

Notre politique budgétaire est à la fois stable et réactive. Elle est stable parce que les engagements de baisse du déficit et de baisse des impôts sont tenus. Elle est réactive parce nous pouvons mobiliser rapidement nos ressources pour faire face à l'urgence. Et ces deux qualités, elle les doit aux économies que ce budget vous propose.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je vous remercie de cette présentation, dès après le conseil des ministres. Je commencerai par un motif de satisfaction...

M. Richard Yung. – Ho !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – ... ce qui est assez rare. Notre commission a parfois le tort – ou le mérite – d'avoir raison trop tôt. L'an passé, nous avons voté à la quasi-unanimité l'amortissement exceptionnel des PME. On nous avait dit à l'époque que cette mesure ne pouvait être financée ; nous l'avons toutefois retrouvée dans la loi dite « Macron ». Le groupe de travail sur la fiscalité du numérique, et avant lui Philippe Dallier et moi lors de précédents travaux, n'a eu de cesse de répéter qu'il fallait abaisser le seuil de la déclaration à la TVA sur les achats Internet de 100 000 euros à 35 000 euros, voici la mesure intégrée dans le projet de loi de finances... d'où notre satisfaction.

Comme les ministres, nous estimons que ce projet de loi de finances offre peu de surprises. L'an passé, le projet de loi de finances comportait peu de mesures fiscales, ce qui ne fut pas le cas du projet de loi de finances rectificative avec diverses majorations et créations de taxes (taxe d'habitation, taxe sur les terrains constructibles, taxe sur le risque systémique non déductible, non déductibilité des provisions des entreprises d'assurance, taxe sur les surfaces commerciales, taxe sur les parkings, taxe spéciale d'équipement en Île-de-France, etc.) pour un total de prélèvements supplémentaires de 1,2 milliard d'euros. Vous engagez-vous à ne pas créer de taxes nouvelles lors de la présentation de cette « voiture-balai » que constitue le projet de loi de finances rectificative ?

Certes, l'impôt sur le revenu diminuera l'an prochain. Cependant en 2011, son produit se montait à 51 milliards d'euros. En 2012, il atteignait 59 milliards d'euros. Il s'élève aujourd'hui à 72 milliards d'euros. La hausse a été tellement élevée que l'on pouvait s'attendre à la modération actuelle. Vous allez renforcer la concentration de l'impôt sur le revenu, puisque le nombre de foyers payant l'impôt sur le revenu va baisser. Il faut s'interroger sur le caractère même de l'impôt sur le revenu, dont le produit est de plus en plus concentré. Une étude d'impact a-t-elle été menée quant à l'effet de la baisse annoncée sur la concentration de l'impôt ?

Vous avez annoncé un total de 5,1 milliards d'euros d'économies dans le périmètre de l'État, mais nous avons du mal à distinguer ce qui relève d'économies de pure constatation, comme la charge de la dette et les prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne, des économies dues à des réformes structurelles. Pouvez-vous nous éclairer ? J'entends parler de réformes structurelles qui se monteraient à 2,7 milliards d'euros. Je reste un peu sur ma faim à la lecture des documents budgétaires : pourriez-vous préciser le détail de la répartition de ces économies ?

D'après le projet de loi de finances, plus de 8 000 postes seront créés l'année prochaine. Certaines de ces créations ne sont guère contestées sur les rangs de cette assemblée, notamment celles réalisées au profit du ministère de la défense. Cette hausse constitue d'ailleurs une nouveauté : jusqu'à présent, les effectifs de la défense étaient une sorte de variable d'ajustement pour financer des créations de postes, notamment au profit de l'éducation nationale. Sommes-nous toujours dans l'objectif de stabiliser les effectifs de l'État et des opérateurs sur la période 2012-2017 ? Si c'est le cas, combien faudra-t-il supprimer d'emplois en 2017 ?

Un certain nombre de contentieux fiscaux sont en cours, ainsi de ceux concernant des organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) ou la contribution sociale généralisée (CSG) des non-résidents. Disposez-vous d'une estimation des coûts des principaux contentieux fiscaux de masse ? À combien s'élèvent les provisions constituées dans ce cadre ?

Mes collègues parleront certainement de la réforme majeure de la DGF. Au Comité des finances locales (CFL), Marylise Lebranchu nous a indiqué le nombre exact de collectivités perdantes et gagnantes, à l'unité près. Pourquoi ne disposons-nous pas de ces simulations ? Enfin, envisagez-vous d'accompagner les baisses des dotations par une simplification des normes qui pèsent sur les collectivités territoriales ?

M. Christian Eckert, secrétaire d'État. – Une question fiscale sera traitée lors du projet de loi de finances rectificative, celle de la contribution au service public de l'électricité (CSPE) qui se monte à 5 milliards d'euros mais qui n'est pas conforme au droit européen. Nous devons prendre des décisions, mais si nous touchons à la CSPE, il nous faudra également regarder la contribution climat-énergie (CCE), dont l'évolution devra être fixée pour 2016. Enfin, certains poseront certainement des questions sur la fiscalité pesant sur les carburants. Nous travaillons sur la CSPE afin de ne pas perdre de recettes ; peut-être faudra-t-il envisager sa répartition sur d'autres sources d'énergie que l'électricité. Nous vous ferons des propositions lors de la présentation du projet de loi de finances rectificative. En revanche, il n'y aura pas d'alourdissement de la fiscalité.

La rapporteure générale du budget de l'Assemblée nationale, Valérie Rabault, nous demande tous les jours de lui fournir de multiples données et nous les lui transmettons lorsque nous en disposons. Nous ferons de même pour vous.

Vous m'interrogez sur les 5,1 milliards d'euros d'économies : nous ferons 800 millions d'euros d'économies sur la masse salariale, du fait du gel du point d'indice mais aussi de la réduction drastique des mesures catégorielles ; 2,7 milliards d'euros d'économies sur les aides au logement, l'aide juridictionnelle, l'unification des règles de revalorisation. Nous réaliserons également 600 millions d'euros d'économies sur le fonctionnement (gestion des achats et du patrimoine) et 1 milliard d'euros sur les opérateurs.

Le nombre de postes dans l'armée n'a jamais été la variable d'ajustement : la loi de programmation militaire (LPM) fixait une trajectoire à la baisse de 7 500 personnels par an. Nous sommes passés à une hausse : en 2017, 7 500 postes seront créés. Si l'on prend en compte la LPM, la création nette d'emplois s'élève à 8 202 ETP ; sans la LPM, le solde est négatif de - 1 795 ETP. Au ministère de l'économie, il y aura ainsi une diminution de 2 594 ETP.

Oui, les contentieux fiscaux ont été pris en compte à hauteur de 1,75 milliard d'euros pour les OPCVM, 400 millions d'euros pour l'affaire « De Ruyter » et 400 millions d'euros sur le précompte mobilier.

Il existe des simulations pour les collectivités locales qui ne sont pas secrètes : vous pouvez à tout moment venir consulter celles qui sont disponibles. Le 16 juillet, le Comité des finances locales a d'ailleurs reçu une présentation sur laquelle figuraient 43 simulations pour les villes et une trentaine pour les communautés de communes. Elles montrent que les dotations nettes de huit villes étaient positives, et il ne s'agissait pas toutes de communes rurales, puisqu'y figuraient Orléans et Denain. Pourquoi ne distribuons-nous pas de simulations plus nombreuses ? Parce que nous n'avons pas encore calculé les dotations des métropoles de Paris et d'Aix-Marseille-Provence, qui auront forcément une influence sur les autres. Nous ne voudrions pas donner des documents qui seront corrigés dans quelques semaines. Nous avons indiqué hier avec Marylise Lebranchu que chacun pourra venir consulter les documents disponibles, sans prendre de notes ou de photos.

Nous avons le temps d'y travailler. Le Gouvernement comprend que des critères puissent poser question. Certains ont évoqué la densité : est-ce un vrai critère de ruralité ? D'autres, l'effort fiscal et son mode de calcul. Si vous voulez participer à ce travail, nous sommes disposés à vous accueillir.

M. Francis Delattre. – C'est le « grand bleu » ! Bravo pour ce bel exercice de communication, mais ce qui est annoncé est-il vraiment exceptionnel ? Compte tenu de l'environnement favorable (argent bon marché, coût de l'énergie en baisse, faiblesse du taux de change de l'euro), et du fait que la BCE, présidée par Mario Draghi, rachète tous les mois 60 milliards d'euros d'actifs, il est encore heureux de prévoir 1 % de croissance !

Première contradiction : à mon arrivée au Sénat, le Premier ministre Jean-Marc Ayrault estimait que la justice, c'était la progressivité, partant l'impôt sur le revenu ; l'injustice, pour lui, c'était la TVA. Aujourd'hui, vous présentez exactement le contraire : vous diminuez l'impôt sur le revenu et vous avez augmenté la TVA. À quoi ce changement de doctrine est-il dû ?

En outre, avec les niveaux de déficit actuels, la dette continue à augmenter significativement. Certes, l'argent n'est pas cher, mais pour vous, quel est la barre d'endettement que notre pays ne doit pas franchir ? Je vais être un peu désagréable...

Mme Michèle André, présidente. – Ne vous croyez pas obligé !

M. Francis Delattre. – J'ai entendu il y a quelques jours que nous avions 20 000 chômeurs supplémentaires : quel en sera le coût, en sus des cinq millions existants ? Quel sera l'impact sur l'économie du pays ?

Les produits fiscaux seraient satisfaisants ; l'impôt sur les sociétés atteint-il le niveau où vous l'aviez inscrit dans les budgets précédents ?

Vous nous avez « tendu la perche », en disant que le budget social devait être examiné avec autant de soin que celui de l'État. Vous avez une ingénierie très habile pour équilibrer certains dispositifs : vous parlez de quelques milliards d'euros, mais vous faites « sauter » le plafond de 10 milliards d'euros de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades), en l'élevant à 23,6 milliards d'euros, soit un accroissement de 13,6 milliards d'euros dès 2016. N'étiez-vous donc pas au courant, monsieur le ministre ?

M. Christian Eckert, secrétaire d'État. – Je n'ai jamais dit ne pas être courant !

M. Francis Delattre. – N'avez-vous pas l'intention de faire sauter ce seuil de 10 milliards ? Le déficit de l'Acoss sera-t-il pris en charge par la Cades ?

M. Christian Eckert, secrétaire d'État. – Je regrette de vous interrompre mais vous m'avez prêté une attitude qui n'était pas la mienne.

M. Vincent Delahaye. – Vous attendez 72,3 milliards d'euros de recettes contre 68,9 milliards d'euros l'année dernière sur l'impôt sur le revenu. Le rapporteur général indiquait que depuis 2011 on était passé de 51 à 72 milliards d'euros, qui pèsent sur 46 % de Français. De nombreux Français verront leur impôt sur le revenu s'alourdir. Quelle va être leur charge supplémentaire si les recettes sont censées croître ?

J'aimerais disposer de davantage de détails sur les économies prévues en 2016 et celles réalisées en 2015. Vous comparez les engagements de cette année à la loi de programmation et au programme de stabilité du printemps dernier. Tenir ses engagements depuis cinq mois n'est pas exceptionnel ! Je suis surpris de voir que les crédits ministériels ont augmenté de 203 milliards à 212 milliards d'euros, tandis que les dépenses de l'État ont crû de 372 à 383 milliards d'euros, soit plus de 10 milliards d'euros. Tout augmente, sauf les transferts aux collectivités locales qui baissent de 3,5 milliards d'euros. Vous voyez d'où vient la baisse du déficit de 2 milliards d'euros ! Les allègements fiscaux sont payés par les collectivités locales : ce n'est pas juste. L'augmentation des impôts pèsera sur les élus locaux.

Dans quelle mesure le budget prend-il en compte l'impact des nouvelles mesures annoncées en faveur des fonctionnaires ? Quel est leur coût ? Il se rajoutera aux 3,5 milliards d'euros ponctionnés... J'aimerais enfin disposer d'éléments détaillés sur les contentieux en cours et les choix budgétaires faits pour les prendre en compte.

M. François Marc. – Nous sommes satisfaits des engagements tenus du Gouvernement sur le déficit de 2014, de l'amélioration de la situation budgétaire en 2015 et des perspectives très encourageantes pour 2016. Merci d'avoir tenu compte des observations

du Sénat sur la réduction des charges sur les coûts de production des entreprises ; la diminution de la C3S et d'autres charges pour les entreprises va dans le bon sens. Nous la réclamions depuis quelque temps, vous avez raison d'accélérer, de même que pour les baisses d'impôt pour les ménages.

Deux éléments nouveaux et positifs apparaissent sur les réformes structurelles et sur la réforme de la DGF – demandée par notre commission depuis plusieurs années : trop d'injustices dans le financement des collectivités sont constatées.

Le déficit public comprend une composante structurelle et une composante conjoncturelle. Les courbes qui nous sont présentées révèlent une trajectoire de - 1,7 % pour 2015, de - 1,2 % pour 2016 et on tend vers un déficit structurel « zéro » pour 2017. Sur la partie conjoncturelle, il y a un peu moins de vingt ans, l'Assemblée nationale avait été dissoute parce que le Gouvernement ne se sentait pas en mesure d'équilibrer le budget et qu'il fallait répartir sur d'autres bases. Le gouvernement dirigé par Lionel Jospin avait alors connu un déficit conjoncturel très nettement amélioré. Disposez-vous d'éléments pouvant attester d'une résorption plus rapide que prévu du déficit conjoncturel ?

M. Philippe Dallier. – La réforme des aides personnalisées au logement (APL) a été annoncée comme devant produire des effets très importants en matière budgétaire. On prévoit 200 millions d'euros pour 2016. On va dans la bonne direction, même si on n'a pas voulu toucher aux APL étudiantes, trop sensibles, et qu'on aurait pu aller plus loin dans le plafonnement des APL : au-delà de deux fois le plafond de loyer, cela ne concernera plus grand monde. L'important est de savoir si les chiffres annoncés se rapprocheront de la réalité. En 2013, en 2014 et probablement en 2015, ce qui avait été inscrit en loi de finances était insincère puisqu'à la fin de l'année dernière, on comptait 170 millions d'euros de dette envers le Fonds national d'aide au logement (FNAL). Vos services nous ont annoncé avant l'été qu'on atteindrait 350 millions d'euros avant la fin de l'année. Sur la mission budgétaire, on passerait à périmètre constant de 17,9 milliards à 17,7 milliards d'euros, soit 200 millions d'euros d'économie – c'est-à-dire ce que vous nous donnez, *grosso modo*, pour la réforme des APL. Comment résorber les 350 millions d'euros de dette envers le FNAL ? Il faudrait répartir du bon pied avec un rebasage : je doute que vos chiffres le permettent.

Je regrette que vous ayez le même discours sur les collectivités locales qu'en 2014, lorsque la diminution des dotations avait été annoncée. Vous prétendiez que cela n'aurait pas d'impact sur l'investissement des collectivités, que celui-ci serait soutenable, que les collectivités n'avaient qu'à limiter leurs dépenses à l'inflation, et cela irait. Toutes les études montrent que la chute de l'investissement, déjà importante l'année dernière, va s'accélérer : on parle d'une réduction de 30 % de l'investissement, ce qui est colossal. Le fonds d'un milliard d'euros annoncé est un élément positif ; je crains pourtant que même avec 30 % de subvention, les collectivités soient incapables de trouver les 70 % restants. Seules les plus aisées pourraient disposer de ce fonds. Ce n'est pas une très bonne solution.

Nous souhaitons presque tous réformer la DGF. Mais pourquoi ne pas réformer, en parallèle, les dotations de péréquation ? De l'avis de tous, le système était incompréhensible avec des effets contradictoires comme contribuer au Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), être éligible à la dotation de solidarité urbaine (DSU), neutre au fonds de solidarité de la région Ile-de-France... Or vous ne touchez qu'à la DGF ! J'attends les simulations avec impatience. La réforme améliorera-t-elle les choses si on prend en compte l'ensemble des dispositifs ? J'en doute...

M. Michel Bouvard. – Pourriez-vous nous donner des informations sur le compte d'affectation spéciale (CAS) « Immobilier de l'État » au titre des recettes attendues en 2016 ? Quelle est la nature de la contribution sur les œuvres universitaires et scolaires de la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur » ? Un prélèvement sur le Centre national des œuvres universitaires et scolaires (Cnous) est-il prévu, et si oui, de quel ordre ?

Attendons la proposition détaillée sur la DGF. Je m'inquiète particulièrement que vous n'évoquiez jamais la situation des communes touristiques. Si l'unique critère est la population, vous coupez leurs capacités d'investissement alors que le ministre des affaires étrangères vient de fixer un objectif de 100 millions de touristes en France, ce qui nécessite d'être compétitif.

Pouvez-vous nous expliquer la répartition de la CVAE entre les départements et les régions ? Plus de la moitié du produit de la CVAE est prise aux départements au prétexte des nouvelles compétences régionales. Mais cela n'est pas justifié dans de nombreux départements. On retirerait 30 millions d'euros au mien alors que seuls les transports scolaires et les aides aux entreprises seront transférés à la région, ce qui est loin du compte. Le reste sera prélevé sur les engagements que nous avons pris dans la durée ; comment pourrions-nous entretenir les routes ou signer les volets départementaux des contrats de plan État-région (CPER) ? La loi NOTRe prévoit une compensation des transferts à l'euro près : même si cela ne devrait intervenir qu'en 2017 et que nous aurons donc le temps d'en discuter, il me semblerait utile de disposer de davantage d'éléments et de savoir comment les choses vont se passer.

M. Philippe Adnot. – Je complète les propos de Michel Bouvard. Même s'il y a compensation à l'euro près, la CVAE est une recette plus dynamique que les dépenses des transports scolaires, ce qui nous aidait à financer les dépenses sociales. Vous nous donnerez au mieux des dotations fixes alors que la région s'enrichira, sans cause. Les départements seront incapables de régler la dépense sociale. Il faudra donc trouver des solutions.

Tout en élargissant le fonds de compensation pour la TVA (FCTVA), vous souhaitez interdire la récupération sur les investissements pour la montée en haut débit, alors que tout le monde veut s'équiper en numérique. Dans les villes, cela se fait gratuitement, sans participation financière du milieu urbain, tandis que les départements sont obligés de le réaliser pour la partie rurale sans pouvoir récupérer la TVA. Comment y remédier ? Cela risque d'arrêter les équipements de la montée en débit.

Pourquoi le fonds pour investissement pour les collectivités locales d'un milliard d'euros toucherait les communes et les intercommunalités et non pas les départements ? Leurs bâtiments seraient-ils frappés d'une quelconque *fatwa* ?

M. Michel Sapin, ministre. – Je suis satisfait que vos préoccupations des années précédentes – la remise en cause des bases de construction du projet de loi de finances – ne soient plus de mise. C'est un bon signe pour la démocratie que de discuter des mesures au lieu de la sincérité du budget. Notre budget est sincère, nos documents le montrent. La seule question sur ce sujet serait de savoir si la croissance pourrait être plus élevée qu'envisagé... J'aimerais avoir plus de questions comme celles de François Marc ! Mesdames et messieurs les sénateurs de droite, que feriez-vous si vous aviez plus que ce que vous aviez prévu ?

Pour moi, 1,5 % est une limite basse de la croissance. Il y a de réels aléas, dont certains sont positifs : le prix des matières premières devrait demeurer relativement bas,

notamment les prix du pétrole. La politique monétaire de la BCE, que ce soit la valeur de l'euro ou les taux d'intérêts, aura probablement des conséquences bénéfiques pour les entreprises comme pour l'investissement des entreprises. Nous avons une inquiétude, la Grèce. C'est fou comme les sujets passent vite. Il y a trois mois, le monde entier craignait une explosion de la zone euro et ses conséquences. Nous avons pris les mesures qui s'imposaient, le gouvernement grec a aujourd'hui la stabilité nécessaire pour mettre en œuvre les engagements qui sont les siens et la situation est redevenue calme.

Un aléa nouveau concerne les pays émergents, et notamment la Chine, le Brésil et la Russie, la première touchée par un ralentissement de son PIB, les suivants par des risques de récession qui pourraient avoir des effets mondiaux. Sans être d'un optimisme béat, l'on peut considérer qu'il s'agit davantage d'un rééquilibrage en profondeur de l'économie chinoise – ce qui répond à nos vœux – qui passerait d'un « *Made in China* » à un « *Made for China* », ce qui est à moyen terme une bonne chose pour l'équilibre de nos échanges commerciaux : les énormes excédents commerciaux chinois ne peuvent plus durer. Cet aléa apparaît plutôt positif, même si nous devons le regarder avec attention. Le taux de 1 % cette année est un plancher et nous ferons mieux, de même que pour les 1,5 % l'année prochaine. La réduction du déficit fera évoluer la dette dans le bon sens.

Francis Delattre s'interroge sur le niveau maximal d'endettement. Entre 2007 et 2012, la dette a explosé, elle a ensuite été confortée puis stabilisée : elle était de 95,6 % du PIB en 2014, elle sera de 96,3 % en 2015 ; 96,5 % en 2016 et en 2017. L'objectif n'est pas d'éviter le chiffre symbolique de 100 %, mais d'inverser les choses. Les marchés nous font confiance et nous prêtent de l'argent à faible taux. Dans la zone euro, en cas d'inquiétude, les investisseurs viennent vers l'Allemagne et la France, une confiance qui se mérite. C'est pourquoi nous prônons la maîtrise du déficit.

Reprenez la courbe de la dépense publique sur les dix dernières années. Dans la première période, les dépenses publiques s'accroissaient de 3,2 % par an ; le rythme n'atteint plus que 1 % par an actuellement. La différence entre les deux tient à un effort sans précédent de maîtrise de la dépense publique. Pour l'année prochaine, nous vous proposons un déficit de 3,3 % ; nous réduisons les impôts des entreprises et des ménages, sans créer d'impôt nouveau, et fixons des priorités – dont la sécurité extérieure et intérieure, ce qui fait consensus. Comment faisons-nous ? Uniquement par la maîtrise des dépenses. Nos propositions ont été respectées en 2014 et sont en passe de l'être en 2015. En 2016, ce sera la même chose. Les dépenses publiques nouvelles – et il y en aura au cours de la discussion budgétaire (des dépenses sur les HLM, les réfugiés, les universités, l'aide au développement ont déjà été annoncées) – seront toutes compensées par de nouvelles économies, seules variables d'ajustement.

M. Christian Eckert, secrétaire d'État. – Le prix de l'argent n'est pas complètement lié au hasard comme Francis Delattre semble le penser : même si les taux d'intérêts sont favorables, un banquier ne prête pas à un mauvais créancier, sinon à un taux proche de l'usure. C'est donc une question de confiance. Pour la fin de l'année 2015, nous avons prévu un taux d'intérêt de 1,4 %, et de 2,4 % pour 2016. Actuellement, le taux d'intérêt demeure inférieur à 1 %. Au cœur de la crise grecque, il dépassait à peine 1,2 %. On peut toujours jouer à se faire peur, mais nos prévisions sont jugées prudentes.

Il manquera au maximum 300 millions d'euros de recettes pour l'impôt sur les sociétés, car le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) coûte plus cher que prévu : il « marche » bien. Mais le cinquième acompte, qui anticipe sur les résultats de l'année

suivante, est payé à la fin de l'année, et l'an dernier, une entreprise nous a versé un cinquième acompte de 700 millions d'euros que nous n'avions pas prévu ! Cela peut arriver dans les deux sens, mais nous sommes dans l'épure.

Je ne sais pas ce que vous voulez dire sur la Cades : depuis la loi de 2011, votée sous votre majorité, est prévu le transfert d'une somme plafonnée de l'Acosse sur la Cades, sans que les choses soient précisées. Nous transférons 23,6 milliards d'euros, solde de ce que nous pouvons transférer de l'Acosse à la Cades. En quoi serait-ce une opération de Gribouille par rapport à l'Europe ou à vous-même ?

M. Francis Delattre. – C'est une opération d'emprunt !

M. Christian Eckert, secrétaire d'État. – L'Acosse emprunte, de même que la Cades, et dans des conditions proches. Nous anticipons cette consolidation et la durée d'amortissement de la Cades est raccourcie d'un an, en raison de meilleures conditions d'emprunt. Ce transfert ne crée aucune dette supplémentaire : la dette publique est de la dette publique, qu'elle soit à l'Acosse ou à la Cades.

Vincent Delahaye, vous nous interrogez sur le devenir de l'impôt sur le revenu (IR). La prime pour l'emploi (PPE) réduisait l'impôt ; la suppression de la PPE et la création de la prime d'activité augmentent l'IR de 2 milliards d'euros. La progression inattendue de 0,7 % de la masse salariale au premier trimestre a un effet sur l'impôt sur le revenu.

Vous avez raison, 9,7 milliards d'euros sont des mesures de périmètre : 4,7 milliards d'euros pour le Pacte de responsabilité transférant des crédits de l'État à la sécurité sociale, PPE devenue prime d'activité et abondant les Caisses d'allocations familiales... En outre, 1,6 milliard d'euros de crédits de la défense ont été rebudgétés pour pallier la suppression du compte d'affectation spéciale « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien » ; avec 2,1 milliards d'euros d'économies sur le budget de l'État au sens large, on atteint 9,7 milliards d'euros de mesures de périmètre qui donnent *in fine* 7,2 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2015. Vous pouvez voir l'impact des mesures précédentes dans le tableau détaillé pour 2015, 2016 et 2017.

J'ai évoqué trois contentieux. Vous seriez cruellement surpris du coût des contentieux communautaires lorsque vous connaîtrez leur point de départ – notamment pour les OPCVM et le précompte mobilier.

M. Vincent Delahaye. – Et sur les fonctionnaires ?

M. Christian Eckert, secrétaire d'État. – Les mesures pour les fonctionnaires ont été intégrées dans ce budget en appliquant la réforme, malgré l'absence d'accord syndical. Je vous en donnerai le détail.

M. Michel Sapin, ministre. – C'est peu en 2016.

M. Christian Eckert, secrétaire d'État. – Philippe Dallier, la situation des APL et du FNAL dépendra beaucoup de la fin de gestion. Je ne peux répondre de façon complète à ce stade.

On entend beaucoup de chiffres – 30 %, 11 %, 14 %, etc. – sur la chute des investissements dans les collectivités locales. Elle est d'abord due au cycle électoral, avec le

dernier renouvellement. Les investissements sont moindres en début de cycle, et la baisse est un peu plus marquée cette fois-ci. Nous disposerons d'un chiffrage précis en fin d'année. De plus, les collectivités ont parfois eu des incertitudes sur l'adoption assez lente de la loi NOTRe ou l'élaboration des cartes de coopération intercommunale – si les principes sont établis, les préfets commencent juste à réunir les commissions départementales, pour voir qui se marie avec qui. Cela peut laisser certains élus dans une phase interrogative peu propice à un investissement. Enfin, et c'est la seule et unique cause selon certains, la diminution des dotations de l'État. Selon l'Observatoire des finances locales, dont le président, je crois, est l'un de mes amis, André Laignel, les dotations aux collectivités locales représentent en moyenne 17 % de leurs recettes ; 62 % des autres recettes sont constituées de recettes fiscales, dynamiques, en raison de plusieurs facteurs : les bases sont révisées forfaitairement par le Parlement chaque année, les assiettes s'élargissent compte tenu du développement de certaines communes, et les élus peuvent augmenter leur taux d'imposition. Les recettes fiscales des collectivités locales ont crû de 2,5 % en 2012, 2,1 % en 2013 et 2,4 % en 2014. Si l'on fait la somme de la baisse des dotations et de la hausse des recettes fiscales, les recettes globales des collectivités locales ont en moyenne augmenté de 1,9 % en 2013, alors que les dotations étaient déjà gelées, et de 0,4 % en 2014, alors que les dotations étaient réduites de 1,5 milliard d'euros. Les chiffres partiels qui nous remontent sont de même nature : les recettes globales de fonctionnement sont plutôt stables, voire en augmentation. Nous y reviendrons lors de l'examen des comptes définitifs des collectivités territoriales. Nous avons pris des mesures : oui, les départements bénéficient des mêmes mesures du FCTVA pour l'entretien des bâtiments ; non, il n'y a pas eu de changement de règles récent sur la TVA sur le haut débit. Si la valeur du patrimoine augmente, la prise en compte au titre du FCTVA n'est plus un sujet ; s'il y a des opérations avec des opérateurs privés ou des délégations de service public, il peut y en avoir un.

Les dépenses sociales des départements augmentent de façon souvent difficile à supporter. Le Premier ministre réunit tous les quinze jours un groupe de travail sur le sujet, et il s'exprimera sur une éventuelle recentralisation de l'allocation individuelle de solidarité ou d'autres points.

Nous avons prévu de supprimer la dotation nationale de péréquation pour l'intégrer dans la DGF, et avons revu la question de la DSU et de la DSR en évitant l'effet de seuil entre la DSU et la DSU cible. Nous avons réglé le cas des communes pauvres dans les intercommunalités riches, et donc cette question du prélèvement du FPIC – il est prévu une même marche que l'année dernière. La loi que vous avez instiguée, Michel Bouvard...

M. Michel Bouvard. – La DGF ne diminuait pas.

M. Christian Eckert, secrétaire d'État. – ... était un bon passage. Si nous ne touchons pas à la loi, le FPIC devrait passer à 1,15 milliard d'euros, soit 2 % des recettes fiscales des collectivités territoriales. Nous prévoyons de le laisser à 1 milliard d'euros. Les avis sont partagés, certains voudraient augmenter le FPIC, d'autres non – on voit de qui il s'agit... Nous choisissons l'option médiane.

M. Michel Bouvard. – Où en est le rapport de soutenabilité du FPIC ?

M. Christian Eckert, secrétaire d'État. – Il sera produit prochainement, il est dans les radars, n'ayez pas peur. La DGF par habitant réserve quelques surprises ; voyez l'infographie du *Monde*, regardez Megève, Paris, Guéret, c'est très instructif ! Cela donne un peu plus d'humilité.

L'annonce sur la CVAE, qui sera respectée dans son principe, nécessite des ajustements sur ce qui disparaîtra et ce qui sera transféré avec les compétences évoquées. Vous aurez toute précision dans un dispositif permettant une compensation à l'euro près. Les taux ne se déclineront pas collectivement par collectivité mais nationalement. Votre question est légitime, le dispositif rassurera tout le monde, et vous pourrez si besoin l'amender.

- Présidence de M. Charles Guené, vice-président -

M. Serge Dassault. – Comment financerez-vous les suppressions d'impôts prévues pour les revenus faibles – soit quelques milliards d'euros de perte de recettes – et les emplois d'avenir qui coûteront au moins 10 milliards d'euros ?

Selon vous, il est légitime que l'impôt augmente pour ceux qui gagnent plus. Peut-être, mais ce n'est pas efficace ni favorable à la croissance, car les plus riches, qui créent des emplois ou investissent, partent en Grande-Bretagne ou à Bruxelles. Justice et économie ne vont pas forcément de pair. Vous oubliez que pour accroître les recettes fiscales, augmenter les impôts des plus riches ne sert à rien : il faut augmenter les impôts de tous à un faible niveau, c'est-à-dire avoir une *flat tax*. Le meilleur exemple est la CSG qui rapporte 82 milliards d'euros à un taux unique de 7,5 %, alors que l'impôt sur le revenu, payé par 20 % des plus fortunés, produit 69 milliards d'euros en 2015. Une *flat tax* n'est peut-être pas légitime mais efficace, car au lieu de 69 milliards d'euros vous pourriez avoir au moins 100 milliards d'euros, ce qui serait significatif pour l'équilibre budgétaire.

Vous annoncez une augmentation de dépenses pour les migrants, vous augmentez l'aide médicale d'État (AME) et le RSA. Qui paiera tout cela, les départements ? En faillite à cause de la réduction des subventions de l'État, ils finiront en cessation de paiement.

Vous ferez, selon vous, des économies réelles de 5 milliards d'euros... en vous payant sur le dos des contribuables locaux. Où sont les 17 milliards d'euros que l'on doit aux Grecs ? Quand les paierons-nous ? Comment financerez-vous cette prime d'activité nouvelle ? La PPE ne sert à rien, chacun le sait. Vous l'intégrez pourtant tout en augmentant le RSA. Ce n'est pas normal. Enfin, pourrions-nous avoir une copie de tous les tableaux présentés ?

Mme Fabienne Keller. – Si j'ai bien compris le tableau du document de synthèse, l'impôt sur le revenu est toujours en augmentation de 2,7 milliards d'euros. Comme vous le baissez de 2 milliards d'euros pour huit millions de personnes, il augmentera en moyenne de 7 à 8 % pour les autres. Ce que vous avez dit sur la prime pour l'emploi n'explique qu'une petite partie du chemin, et l'augmentation de revenu de 0,7 % ne représente qu'un dixième de l'augmentation de l'impôt sur le revenu. Pouvez-vous nous en dire un peu plus sur cela ?

Je regrette l'absence totale d'atténuation de la baisse des dotations des collectivités : 3,6 milliards d'euros comme prévu depuis deux ans. Malgré la baisse des investissements constatés, vous y trouvez d'autres explications. Nous le voyons sur le terrain, au-delà des effets cycliques, il n'y a plus de projets d'investissement pour maintenant ni pour plus tard. Attention à l'effet boomerang ! Cette diminution de l'investissement se traduira, pour l'État, par un moindre produit de l'impôt sur les sociétés, moins de cotisations sociales et de TVA. Cette baisse, d'environ 50 % de celle des aides à l'investissement, affectera durablement plusieurs comptes de l'État.

Vous ne respectez pas tout à fait vos engagements de réduction des cotisations sociales pour les entreprises : les chefs d'entreprise se sont émus du report au 1^{er} avril de certaines exonérations. Ces bricolages de dates, très commodes pour le budget – de l'ordre de 900 millions d'euros sont ainsi « économisés » – sont déstabilisants pour les entreprises. Ainsi une étude montre que les installations de l'autre côté de notre frontière avec le Luxembourg sont motivées pour moitié par le niveau de l'impôt en France, pour moitié par son instabilité. En procédant ainsi, vous faites exploser le tableau de prévision des entreprises et vous favorisez les effets d'aubaine, au lieu de dispositifs structurants et encourageant l'investissement.

M. Jean-Claude Boulard. – J'ai un sentiment mitigé sur la notion de compensation de l'augmentation du seuil du versement transport : je préférerais le mot remboursement. Toucher au versement transport à la veille de la COP 21 est paradoxal ; en 2008, lors du Grenelle de l'environnement, j'avais fait reculer la majorité de l'époque sur ce sujet.

Seul l'avenir tranchera sur les diminutions d'investissement. Il y a un an, on nous disait que c'était la conjoncture électorale. Cela va au-delà du cycle électoral : de 6 %, on est passé à 14 %, soit un doublement. Quelques-uns d'entre nous cumulent encore un mandat exécutif – il n'y aura bientôt plus de témoins ! Nous prévoyons tous une diminution des investissements en 2016 parce que la marge d'autofinancement s'est dégradée et que nous sommes condamnés à équilibrer notre budget.

On nous a dit que la réduction des dotations finance le Pacte de responsabilité – je cite la déclaration des ministres du 14 avril 2014. Le transfert des collectivités locales vers un allègement de charges sociales a-t-il réellement un impact sur l'emploi ? Le CICE et le Pacte de responsabilité n'ont pas eu de grands effets. Jusqu'à aujourd'hui, un euro resté dans les collectivités locales sert mieux l'emploi qu'un euro prélevé pour financer l'allègement de cotisations sociales.

Hier, au Comité des finances locales, nous avons demandé de tenir compte, dans la réforme de la DGF, du ratio de fiscalité locale – la somme des impôts locaux sur le revenu moyen. Dans certains territoires, ce ratio atteint 6 %, dans d'autres 3 %. Il faudra tenir compte de cette diversité dans la réforme, notamment pour les territoires n'ayant pas consenti un minimum d'effort fiscal. Ce sujet fait l'unanimité. Les tableaux département par département sont très éclairants pour le débat sur l'évolution des dotations.

M. Marc Laménie. – Pourriez-vous évoquer la lutte des services contre la fraude ? La dématérialisation n'est pas toujours chose aisée, et je regrette la restructuration de petites trésoreries. Restructurer et mutualiser, certes. Il n'en reste pas moins que des communes de moins de 200 habitants ont peu de personnel. Tout est lié aux dessertes de haut débit. Certaines communes ont du mal à se connecter. Or le directeur des finances publiques des Ardennes a annoncé récemment qu'il n'y aurait plus de papier, même pour les factures. La dématérialisation totale est-elle vraiment une source de modernisation viable pour les toutes petites communes ?

M. Éric Doligé. – Merci, messieurs les ministres, de votre optimisme communicatif. J'espère que vous resterez longtemps à ce poste pour gérer le budget de la France car nous avons constaté combien la situation qui s'était dégradée de 2007 à 2012, sans aucune raison bien sûr, s'est considérablement améliorée depuis 2012-2013... Bravo !

Vous parliez de 40 000 euros pour la dématérialisation, les médias disaient 50 000 euros, pourriez-vous confirmer le chiffre ?

La CVAE concerne principalement le transport scolaire. La loi a transféré les transports scolaires aux régions. Or les départements n'avaient qu'obligation d'organiser des transports scolaires et non de financer le transport des élèves. Ainsi, les régions pouvaient financer la part des lycéens, comme le faisait la région Nord-Pas-de-Calais. Le financement du transport n'est qu'une obligation facultative. Rien n'oblige à transférer les dépenses des départements pour les transports scolaires. Nous assisterons à une bataille. La règle des 50 % est un peu surprenante.

Vous assurez que le cycle électoral explique la diminution des investissements, tout en reconnaissant qu'elle est, cette fois-ci, plus importante que les fois précédentes. Si le cycle électoral a fait changer la majorité dans la région Nord-Pas-de-Calais, celle-ci n'investira plus 700 millions d'euros par an mais plutôt 100 millions d'euros, parce qu'il ne payait que onze mois de RSA sur douze, la Caisse d'allocations familiales (CAF) consentant des avances pour qu'il boucle son budget. Vous aurez, je pense, des surprises assez sévères sur l'investissement. Pensez-vous qu'il existe une corrélation entre les augmentations d'impôt qui se préparent dans les collectivités et les baisses de dotation ? Les réductions d'impôt vont-elles compenser les baisses d'investissement ?

Mme Marie-France Beaufile. – Je partage largement les propos de Jean-Claude Boulard. Lorsque vous avez décidé de réduire les dotations aux collectivités et annoncé un plan d'ensemble de 50 milliards d'euros, on a parlé des obligations européennes et, bien que vous prétendiez qu'elles ne fondent pas la construction du budget et que celui-ci répond à un équilibre français, elles sont à la base de vos orientations.

J'aimerais qu'on soit plus rigoureux sur l'analyse du CICE. Hormis des engagements oraux, rien ne nous prouve, sur le terrain, que cette mesure crée des emplois. Le nombre de chômeurs augmente, et le CICE n'a apporté aucune amélioration. Il a peut-être servi pour certaines trésoreries, et j'ai quelques exemples... Ce choix contreproductif ne favorise pas le redressement des finances publiques. En revanche, les réductions des dotations ont un impact très lourd sur l'activité économique et sur l'emploi.

Nous avons besoin de réformer la DGF, de manière à apporter à chacun un minimum vital. J'ai défendu ce point avec Jean Germain lorsque nous avons été élus au Sénat. La loi de finances initiale ne donne pas les moyens de revisiter les outils de péréquation et le FPIC. Il faudrait fondre la DGF et le FPIC, afin d'apporter une réponse de solidarité pertinente sur tout le territoire. Je regrette votre choix d'accélérer la réforme.

Sur le fonds d'aide à la pierre, vous envisagez une ponction de 150 millions d'euros sur les bailleurs sociaux, une association des collectivités et des bailleurs sociaux, et un abondement par l'État, que je n'ai pas retrouvé. Les ressources des bailleurs sociaux viennent pour l'essentiel des loyers. Ils ont du mal à apporter leur soutien par l'intervention de personnel de proximité dans les zones urbaines sensibles (ZUS), alors que nous sommes impactés par l'allègement du foncier bâti. Plus on ponctionne, moins on a de répondant pour travailler sur les ZUS.

M. Yannick Botrel. – Personnellement, je ne trouve pas anormal que les collectivités locales apportent leur contribution au redressement des finances publiques, mais je constate aussi l'effet contrasté des baisses de dotation. Les conséquences sont limitées pour

certaines collectivités par l'augmentation de la DSR, par les effets de la péréquation et une augmentation de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR). Dans les Côtes-d'Armor, Lannion, qui a une gestion budgétaire exemplaire, subit une réduction de sa DGF de 35 %, passant de 3,35 millions d'euros en 2013 à 2,3 millions d'euros en 2015. Si l'on poursuit ainsi, la DGF ne s'élèverait plus qu'à 1,8 million d'euros l'année prochaine, soit une réduction de 50 % sur les dernières années. De même, la capacité d'autofinancement de Plérin se réduit très substantiellement. Ne faudrait-il pas mener un examen approfondi de ces situations ? Des raisons techniques expliquant ces évolutions nous échappent peut-être, de même que les différences très importantes du montant de la DGF d'une commune à l'autre nous sont parfois obscures.

Comment articulez-vous le fonds d'aide à l'investissement local d'euros avec une DETR qui a été substantiellement augmentée (20 % dans les Côtes- d'Armor) ?

M. André Gattolin. – J'ai cru entendre ce matin que la culture était une nouvelle priorité budgétaire. Je m'en réjouis en tant que co-rapporteur de cette mission ; en tant qu'écologiste, j'aurais néanmoins pensé qu'à la veille de la COP 21, priorité serait donnée à l'écologie. Or son budget baisse pour la quatrième année consécutive et l'on passe d'une réduction de 500 emplois à une réduction de 617 emplois en 2016. Si l'on continuait de la sorte, il n'y aurait plus aucun employé au ministère de l'écologie dans cinquante ans.

Le budget de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) diminue alors qu'elle a publié cette année plusieurs rapports intéressants. Ce matin, le secrétaire d'État assurait dans une dépêche que la fiscalité écologique serait examinée dans le projet de loi de finances rectificative. Il vient pourtant de nous expliquer qu'il rencontrait de gros problèmes avec la CSPE et qu'elle allait subir un coup de frein et non pas recevoir un coup de pouce. Certes, le commissaire à la concurrence, Joaquin Almunia, a considéré en avril 2014 qu'il fallait mettre fin au régime dérogatoire des énergies renouvelables en supprimant les aides d'État. Pour lui, 14 % d'énergies renouvelables en Europe c'était déjà beaucoup... Il faudrait faire savoir à Margrethe Vestager, son successeur, que l'Europe s'est engagée à atteindre un ratio de 27 % d'énergies renouvelables en 2030. Si l'on interdit les aides d'État aux énergies renouvelables, il sera impossible d'atteindre les objectifs politiques que nous nous sommes donnés à l'unanimité. La France a demandé une période d'adaptation jusqu'en 2018 : pourquoi ne pas attendre jusque-là ?

M. Christian Eckert, secrétaire d'État. – Serge Dassault a dit une nouvelle fois que toute augmentation d'impôt était une catastrophe. L'argent pour les Grecs provient du Mécanisme européen de stabilité (MES) auquel la France cotise. Le catastrophisme n'est vraiment pas de mise.

Fabienne Keller s'étonne que l'impôt sur le revenu passe de 69,6 milliards en 2015 à 72,3 milliards d'euros en 2016 soit, d'après elle, une augmentation de 10 % pour les contribuables qui paient l'impôt. J'ai dit tout à l'heure que la suppression de la PPE, qui était une réduction de l'impôt, représentait à 2 milliards d'euros. L'augmentation nette de l'impôt sur le revenu est donc de 700 millions d'euros, sur un total de 70 milliards d'euros, soit 1 %, comme l'inflation prévue.

Nous ne manquerons pas d'occasions de reparler de l'investissement, et des multiples causes de son évolution.

Nous nous étions engagés à réduire les impôts des entreprises à hauteur de 9 milliards d'euros en 2016. Courant 2015, nous avons pris en leur faveur plusieurs mesures qui n'étaient pas prévues, dont le suramortissement des investissements industriels, que votre rapporteur général appelait de ses vœux, et qui a un coût annuel de 500 millions d'euros. De même, nous avons instauré la prime à la première embauche de 4 000 euros. Nous avons également pris des mesures en faveur de l'apprentissage et nous avons aménagé le seuil du versement transport. Le total est évalué à un milliard d'euros et j'ai le sentiment qu'il pourrait être supérieur à ce chiffre. Nous avons estimé que ce milliard d'euros devait être intégré dans les 9 milliards d'euros de réductions d'impôts sur les entreprises. Nous aurions pu le faire à travers une mesure pérenne, par exemple en ne supprimant que la moitié de la surtaxe sur l'impôt sur les sociétés, mais nous avons préféré prendre une mesure ponctuelle, « *one shot* », et décaler d'un trimestre l'entrée en vigueur de ce dispositif. L'effet sera sensible en 2016, mais il disparaîtra en 2017. Nous assumons donc ce décalage d'un trimestre.

Nous avons décidé d'aligner les seuils pour le versement transport. Le dispositif de compensation proposé est à calculé à l'euro près et il sera recalculé tous les ans avant et après les modifications de seuil. Il s'agira donc d'une recette aussi dynamique que le versement transport.

M. Jean-Claude Boulard. – Un remboursement...

M. Christian Eckert, secrétaire d'État. – Tout à fait. Marc Laménie m'a interrogé sur les fraudes : une mesure traite des logiciels de caisse frauduleux à la TVA, qui effacent les opérations *a posteriori*. Nous donnons un délai de deux ans pour que les commerçants aient le temps de se mettre en conformité. Il faut éviter cette fuite importante de TVA dans un certain nombre de commerces.

Nous tenons à la dématérialisation : il est inimaginable que des fonctionnaires dans les trésoreries de province passent leur journée à saisir des données transmises sur des supports papier alors que ces saisies peuvent se faire par télétransmission. Les entreprises et les particuliers économiseront du temps : la télédéclaration fonctionne désormais très bien et n'est en elle-même à l'origine d'aucune réclamation. Le contribuable est guidé, la déclaration est pré-remplie et il dispose d'une simulation immédiate qui lui permet d'adapter immédiatement ses mensualités en cas de mensualisation. Il s'agit d'un réel service. Lorsque j'étais maire, nous accueillions tous les matins des contribuables pour les aider à remplir leur déclaration d'impôt... Nous ne reviendrons pas sur cette mesure.

Éric Doligé m'a interrogé sur la corrélation entre les augmentations d'impôts locaux et les baisses des dotations de l'État. Je suis très dubitatif sur cette question. J'ai eu l'occasion de voir, sur le site de l'Association des maires de France (AMF), un montage vidéo ahurissant expliquant qu'avec la baisse des dotations, on n'aurait plus d'eau dans les douches. Plus d'eau, plus d'écoles, plus de crèches, plus de transports dans les communes... Certains maires anxieux ont pu augmenter les impôts locaux face à ce discours exagéré, mais il faut raison garder.

Marie-France Beaufile m'a demandé si les économies étaient liées à l'Europe. Michel Sapin l'a dit tout à l'heure : notre politique est vertueuse et nos relations avec la Commission européenne sont apaisées, alors qu'il y a un an, les journaux nous annonçaient l'arrivée de la troïka dans notre pays.

Comme toute politique, le CICE mérite bilan. Le comité de suivi et d'évaluation des aides publiques aux entreprises, présidé par Jean Pisani-Ferry, estime qu'il convient d'attendre encore un peu avant d'être en mesure d'effectuer une évaluation complètement aboutie du dispositif.

La réforme de la DGF s'impose, afin que la baisse des dotations soit moins difficile à absorber pour les communes les plus fragiles. Nous avons commis des erreurs dans la répartition puisque le Comité des finances locales (CFL) a décidé d'une répartition automatique proportionnelle qui touche en particulier les communautés de communes. La règle de trois qui a été retenue a le mérite d'être simple mais elle n'est pas adaptée. Dans la mise en place progressive de la DGF, nous avons prévu un cliquet de variabilité à plus ou moins 5 %, ce qui protège certaines collectivités de variations trop brutales.

André Gattolin, vous avez failli me fâcher. Pourquoi avez-vous déduit de mes propos que nous baisserions le niveau de la CSPE ? Nous serions d'ailleurs bien ennuyés si nous le faisons, car elle correspond à des versements à EDF.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Les tarifs sociaux !

M. Christian Eckert, secrétaire d'État. – Effectivement, ainsi que les îles interconnectées et les tarifs de rachat. EDF, qui supporte ces charges, perçoit les versements de l'État. Je n'ai pas dit que nous allions baisser la CSPE mais que nous étions en non-conformité avec le droit européen, non pas sur le niveau des aides directes ou indirectes, mais sur des questions réglementaires. Nous réglerons ce problème, mais nous devons revoir l'assiette de la CSPE. La ministre de l'environnement a évoqué une assiette élargie à l'ensemble des énergies fossiles, comme la contribution climat-énergie, dont l'évolution devra être fixée, même si un amendement à la loi de transition énergétique a donné un canevas jusqu'en 2020. Certains envisagent aussi une évolution de la fiscalité sur le diesel. Nous devons mettre tous ces sujets sur la table, mais les assiettes, les évolutions et les impacts sont différents selon que l'on est une entreprise ou un particulier. Attendons le projet de loi de finances rectificative pour régler ces problèmes. En aucun cas il n'a été question de réduire les montants.

M. André Gattolin. – Vous aviez fait référence au contentieux avec l'Union européenne. Comme il y avait eu des propos critiques sur les investissements réalisés en matière d'énergie renouvelable, je m'inquiétais.

M. Christian Eckert, secrétaire d'État. – Pourquoi mesurer l'action du Gouvernement sur l'environnement uniquement à l'aune du budget du ministère ? N'oubliez pas le fonds de transition énergétique doté d'un milliard et demi d'euros, le crédit d'impôt de transition énergétique (CITE) qui aura coûté 900 millions d'euros au lieu des 800 millions d'euros attendus. L'an prochain, il devrait s'élever à 1,4 milliard d'euros.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Effet d'aubaine !

M. Christian Eckert, secrétaire d'État. – Peut-être... Nous pourrions en discuter. La CSPE passera de 7 milliards d'euros en 2015 à 8,2 milliards d'euros en 2016. Il faudra analyser de près cette explosion.

On m'a interrogé sur les 250 millions d'euros annoncés en faveur des aides à la pierre et du logement social : 100 millions d'euros figurent déjà au budget et ce montant sera

porté à 250 millions d'euros conformément à ce qu'a annoncé le Président de la République à Montpellier, lors du congrès de l'Union sociale pour l'habitat. Marie-France Beauvils s'est étonnée de la ponction effectuée sur les organismes HLM. Connaît-elle le montant de leur trésorerie ? Le total se monte à plus de 6 milliards d'euros ! Alors que nous nous battons parfois pour trouver 50 millions d'euros, croyez-vous qu'il est logique de conserver autant d'argent dormant ? La Caisse de garantie du logement locatif social est un organisme financier qui garantit les prêts des organismes HLM : en douze ans, elle a versé... 40 000 euros pour un emprunteur défaillant. L'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) imposait ce type de gestion. Après avoir travaillé avec cet organisme, nous avons obtenu son accord pour utiliser cette trésorerie disponible : pourquoi laisser dans une caisse de garantie 500 millions d'euros qui ne servent pas à la construction ? Grâce à cet argent, nous pourrions doter le Fonds national d'aide à la pierre. Je ne veux pas que l'on affirme des choses que j'estime fausses.

M. Charles Guéné, président. – Merci pour ces réponses complètes, monsieur le ministre.

La réunion est levée à 19h10.

Mercredi 7 octobre 2015

- Présidence de Mme Michèle André, présidente –

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Questions diverses

Mme Michèle André, présidente. – Le projet de loi de finances pour 2016 nous a été présenté il y a une semaine et Roger Karoutchi est déjà en situation de rapporter sur la mission « Immigration, asile et intégration » dont il est rapporteur spécial. Avant de lui céder la parole, je voudrais vous rappeler que l'article 23 *bis* du règlement du Sénat relatif à la participation des sénateurs aux travaux du Sénat est en vigueur depuis le 1^{er} octobre et que la présence des sénateurs aux réunions législatives du mercredi matin est prise en compte pour son application. Puisque nous sommes mercredi matin et que le rapport de Roger Karoutchi s'inscrit dans le cadre de nos travaux législatifs, cette réunion relève de l'application de l'article 23 *bis*. C'est pour cette raison que, dans la convocation que vous avez reçue, le rapport de Roger Karoutchi était signalé par un double encadré, qui désormais signalera les réunions relevant de l'article 23 *bis*.

Loi de finances pour 2016 - Mission « Immigration, asile et intégration » - Examen du rapport de M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial

M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial. – Je vous annonce tout de suite que je demanderai de réserver notre position sur les crédits de cette mission. En effet, le Gouvernement a annoncé qu'il abonderait la politique d'immigration de 279 millions d'euros en 2016, mais nous n'avons aucune idée de leur répartition. D'après les informations orales dont nous disposons, 85 millions d'euros seraient fléchés sur les deux programmes 303 et 104 de la présente mission. Dans l'attente de la répartition de ces crédits, dont le montant pourrait représenter plus de 10 % des crédits de la mission, je préfère réserver notre position.

Dans cette mission, il y a quelques points positifs, un nombre certain de points négatifs, et beaucoup d'interrogations.

Parmi les points positifs, je citerai la construction des places en centre d'accueil des demandeurs d'asile. Je l'avais déjà souligné et salué les années passées, il y a là un véritable effort puisque l'on construit entre 3 000 et 4 000 places de CADA par an depuis 2013. Or, je considère que le cadre CADA devrait être le cadre prioritaire d'accueil des demandeurs d'asile, car c'est une structure contrôlée, équipée, accompagnée.

Cependant, il n'en reste pas moins qu'il reste environ 40 % des demandeurs hébergés dans d'autres structures que des CADA – en particulier des centres d'hébergement d'urgence et des hôtels.

Parmi les points négatifs, il reste, comme chaque année, la sous-budgétisation des dispositifs d'hébergement d'urgence et de l'allocation. S'agissant de l'allocation, la dotation inscrite est systématiquement inférieure d'au moins 40 millions d'euros à la dépense constatée de l'année antérieure. Il en va de même, peu ou prou, de l'hébergement d'urgence. En conséquence, il est nécessaire de procéder à des abondements en cours d'année. Ainsi, le budget global de la mission est de 703 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2016, alors que la dépense véritablement constatée en 2014 s'élevait à 770 millions d'euros. Je doute que qui ce soit pense sérieusement qu'il soit possible de dépenser en 2016 moins qu'en 2014 en matière d'accueil des demandeurs d'asile et des migrants. Cette sous-budgétisation systématique est anormale.

L'office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), dont l'essentiel des ressources provient de taxes affectées dont le montant est stable à 140 millions d'euros, voit sa subvention de l'État augmenter de 4 millions d'euros. Mais ce petit effort est largement insuffisant au regard des nouvelles missions qui sont confiées à l'OFII, en particulier la gestion de la nouvelle allocation pour les demandeurs d'asile. Ainsi, les crédits supplémentaires ne permettront pas de renforcer les actions en matière d'intégration, mais, à titre principal de recruter des effectifs pour ces nouvelles missions. Je rappelle que l'allocation temporaire d'attente (ATA) était gérée par Pôle emploi, et mal gérée, car cette prestation était trop marginale pour Pôle Emploi, qui n'en assurait pas un contrôle adéquat. Comme nous l'avions demandé il y a deux ans, l'allocation a donc été transférée par la réforme de l'asile à l'OFII.

S'agissant de l'apprentissage du français, l'objectif fixé par le Gouvernement est de faire en sorte que le niveau de français exigé des étrangers en situation régulière passe du niveau A1.1, qui était le plus bas d'Europe, au niveau A1, qui reste peu élevé. En Allemagne, le niveau requis est le niveau B1. En outre, pour l'obtention de la carte de séjour pluriannuelle, ce n'est pas l'obtention de ce niveau, avec diplôme à la clé, qui sera requis, mais seulement la preuve de l'assiduité aux cours ! Peut-être est-ce une réflexion d'ancien professeur, mais je trouve que ce n'est pas une méthode sérieuse pour vérifier l'acquisition de la langue française. En outre, il y a très peu de moyens pour les stages d'intégration républicaine. Il ne reste plus, en la matière, qu'un stage d'une demie journée dérisoire, pour ne pas dire surréaliste, au cours de laquelle on présente en quelques heures l'histoire de France et les valeurs de la République à un public qui, pour moitié, ne comprend pas le français.

Nous pouvons être en désaccord sur les conditions d'entrée sur le territoire et sur le nombre d'étrangers accueillis. Mais une fois que ces derniers sont accueillis et quel que soit

leur nombre, nous devrions être d'accord pour nous donner collectivement les moyens de les accompagner, de leur permettre de parler français et de les intégrer à la société française. Il n'est pas normal que les réfugiés, à qui la France a accordé sa protection, soient à peine mieux traités et suivis que les demandeurs d'asile déboutés ; c'est pourtant le cas aujourd'hui !

Nous avons eu un débat sur l'accès des demandeurs d'asile au travail : en réalité, ce n'est pas le débat, car qu'ils soient demandeurs d'asile ou réfugiés, l'accès au marché du travail est très compliqué dans la situation économique que nous connaissons. Il faut sortir de l'incantation, donner des droits nouveaux est inutile s'ils ne correspondent pas aux réalités.

De même, je crois que les financements européens devraient également faire partie de cette remise à plat que j'appelle de mes vœux. J'ai rencontré les représentants de certaines associations, qui m'ont indiqué que certaines structures n'avaient toujours pas reçu en 2015 le solde des fonds européens des années 2011 et 2012. Il y a certes des contrôles à réaliser, mais un tel retard, assorti de l'absence de financements de l'État, met les associations dans une situation extrêmement délicate.

Au nombre des interrogations, je tiens à souligner la familiarisation de la nouvelle allocation pour demandeurs d'asile. Nous l'avions souhaité à la commission des finances, car il n'est pas normal que l'allocation d'un demandeur d'asile seul soit équivalente à celle d'un demandeur marié avec deux enfants. Cependant, le Gouvernement a souhaité que cette évolution se fasse à enveloppe constante, si bien que le nouveau barème devrait induire une baisse du montant moyen par allocataire de près de trois euros par jour. Nous avons l'une des allocations pour demandeur d'asile les plus généreuses d'Europe, nous aurons désormais l'une des plus réduites. Sans doute le ministre de l'intérieur souhaite que la réforme se fasse, mais Bercy limite l'enveloppe...

Le Gouvernement a annoncé que la France devrait accueillir, dans le cadre des deux programmes de relocalisation européens annoncés, entre 30 000 et 31 000 demandeurs d'asile supplémentaires entre fin 2015 et fin 2017. Cependant, avec tout le respect que je dois au personnel de l'administration qui établit les prévisions statistiques et budgétaires, l'idée, avancée par le Gouvernement, qu'il entrerait, de façon parfaitement régulière et ordonnée, 1 280 demandeurs d'asile par mois pendant vingt-quatre mois, n'est absolument pas crédible. L'Allemagne, confrontée à des afflux massifs, ne pourra pas lisser le transfert sur vingt-quatre mois.

L'Allemagne aura probablement reçu, d'ici fin 2015, près de 1 200 000 demandeurs d'asile. Elle aurait déjà demandé de nouvelles répartitions européennes pour Noël et pour Pâques prochain. La politique allemande n'est pas pour autant exempte de calcul – à titre d'anecdote, le nouveau directeur de l'équivalent allemand de l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA) est l'ancien directeur du Pôle Emploi allemand ! Il y avait sans doute une pression du patronat allemand, qui a besoin de main d'œuvre, mais ce calcul était fait avec un nombre d'arrivées limité à 500 000. Maintenant, l'Allemagne referme les frontières et demande un effort de solidarité de la part de ses partenaires européens.

Sans fixer de quotas, la France s'est engagée à accueillir 19,3 % des demandeurs d'asile concernés. Donc si 100 000 personnes arrivent d'ici la fin de l'année, comment se prépare-t-on à en recevoir plus de 19 000 sur notre territoire ? Le projet de loi de finances pour 2016 ne prévoit rien pour le moment, le budget est construit sans prendre en compte les événements exceptionnels que nous connaissons et en étant d'ores et déjà inférieur à

l'exécution 2014... Attendons donc la concrétisation budgétaire des 279 millions d'euros annoncés.

Contrairement à ce que j'ai pu entendre, il y aura davantage de demandeurs d'asile obtenant le statut de réfugié puisque, sur le seul premier semestre 2015, l'OFPRA nous a indiqué que 14 800 statuts de réfugiés avaient été accordés, soit autant que pour l'ensemble de l'année 2014, et que leur prévision s'établissait environ à 25 000 pour l'ensemble de l'année en cours. Or, même si, je le répète, les réfugiés sont « mal traités » dans notre pays, il est vrai qu'ils « coûtent plus cher » que les demandeurs d'asile puisqu'ils peuvent bénéficier d'aides et de prises en charge, comme le revenu de solidarité active (RSA).

Les crédits de la mission se caractérisent donc à la fois par une sous-budgétisation de certains postes, des efforts incontestables, notamment dans la création de places en CADA et d'hébergement d'urgence, une prévision curieuse sur l'allocation puisque la familialisation devrait, me semble-t-il, engendrer une dépense plus élevée, et, enfin, une interrogation sur les moyens supplémentaires alloués pour accompagner le choc migratoire que nous connaissons.

Selon moi, sans tenir compte des charges supplémentaires engendrées pour les collectivités territoriales ainsi que dans les domaines de la police, de la santé et de l'éducation, 350 millions d'euros supplémentaires seront nécessaires pour accueillir le nombre annoncé de réfugiés. Nous aurons le débat avec le Gouvernement qui annonce 279 millions d'euros et attendons de voir comment ils seront répartis.

Voici donc les raisons pour lesquelles je demande la réserve des crédits de la mission. Ce sujet dépasse largement la question de l'opportunité ou non de recevoir ces demandeurs d'asile sur notre territoire : en tout état de cause, il convient de disposer des moyens nécessaires pour accueillir ceux pour lesquels l'État s'est, d'ores et déjà, engagé. Je finirai mon propos en indiquant que l'essentiel des demandeurs d'asile concernés par la répartition européenne obtiennent effectivement le statut de réfugié à l'issue de la procédure, soit à 97 % des demandes de Syriens et 100 % pour les Erythréens par exemple.

M. François-Noël Buffet, rapporteur pour avis au nom de la commission des lois. – Pour compléter les propos de Roger Karoutchi, j'indiquerai simplement que les orientations des réformes initiées par le Gouvernement peuvent éventuellement être partagées, mais qu'elles ont pour handicap majeur de ne pas bénéficier des moyens financiers nécessaires. Si les crédits ne sont pas inscrits, les mesures prises ne se concrétiseront pas et resteront au niveau de la simple déclaration, éventuellement de la bonne intention.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – La sous-budgétisation que nous constatons chaque année prend un relief particulier cette année compte tenu de la crise migratoire. Dispose-t-on d'une évaluation du coût engendré par l'octroi du statut de réfugié en termes de dépenses publiques, en particulier s'agissant du RSA ou de la couverture maladie universelle (CMU) ? L'augmentation du nombre de réfugiés n'a pas qu'un impact sur les crédits de cette mission mais aussi sur les budgets des départements qui assurent le financement du RSA.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. – Je souhaitais poser la même question que le rapporteur général. La sous-budgétisation des crédits est encore plus préoccupante que pour les années passées, compte tenu du choc migratoire. Les préfets doivent gérer les enveloppes et les moyens d'hébergement, mais cela dépend également de l'adaptation du nombre de

places CADA. La crise actuelle aurait dû être l'occasion de revoir les moyens alloués à la mission comme nous le réclamons depuis longtemps.

M. Vincent Delahaye. – Le rapporteur spécial estime à 350 millions d'euros les besoins supplémentaires qui seraient nécessaires compte tenu du nombre de réfugiés attendus. Quel est le nombre actuel de réfugiés concernés par le budget actuellement prévu de 703 millions d'euros ? Quel montant serait nécessaire pour accueillir les 31 000 personnes qui arriveront probablement d'ici à la fin de l'année 2017, dans les mêmes conditions que celles prévues dans la mission ?

La sous-budgétisation des crédits de la mission pour une année supplémentaire est regrettable et, plus généralement, je condamne cette tendance désormais répandue et qui porte atteinte à la sincérité budgétaire. Il serait utile que la commission des finances fasse la somme de toutes les sous-budgétisations constatées dans le projet de loi de finances pour 2016. Sauf évolution majeure, il n'y a pas de raison que le montant inscrit en prévision ne soit pas au moins identique à celui constaté en 2014.

Mme Fabienne Keller. – Vous indiquez, monsieur le rapporteur spécial, qu'il devrait être difficile de se limiter à l'accueil de 31 000 réfugiés. Est-il possible d'établir les besoins supplémentaires nécessaires, en retenant des hypothèses moyenne et haute du nombre de réfugiés susceptibles d'être accueillis ?

À l'occasion d'un conseil municipal conjoint entre les villes de Strasbourg et de Kehl, il est apparu qu'en Allemagne, le suivi et la préparation de l'accueil des demandeurs d'asile étaient bien mieux organisés qu'en France, même si cela n'exclut pas qu'ils puissent par ailleurs être débordés. La ville de Strasbourg n'était même pas en mesure de dire combien de personnes elle devrait prendre en charge et dans quelles conditions.

La transformation de places d'hébergement d'urgence en places de CADA n'est certainement pas la meilleure solution puisqu'elle ne fait que reporter le problème alors que tous les hivers nous rencontrons déjà des difficultés en matière d'hébergement d'urgence. On fait les Shadoks !

Enfin, quelle est votre appréciation du montant de 1 000 euros accordé aux communes par nouvelle place créée pour l'accueil de réfugiés ? Cette participation de l'État n'est-elle pas très faible et susceptible de conduire à un nouveau transfert de charges vers les communes, alors qu'en Allemagne, pour donner un ordre de grandeur, le coût total de prise en charge d'une famille de réfugiés est estimé à 13 000 euros ?

M. Maurice Vincent. – Je remercie le rapporteur spécial pour son travail, même si je ne partage pas toutes ses conclusions. Je souhaite souligner le fait que le budget accordé pour cette mission a été construit dans le cadre de la procédure normale, sans tenir compte des événements exceptionnels qui se sont produits au même moment.

Le Président de la République et le Gouvernement ont pris une position particulièrement responsable sur ce dossier, en étant généreux tout en tenant compte de nos capacités d'accueil concrètes, contrairement à d'autres pays comme l'Allemagne. L'accueil significatif de 31 000 réfugiés est gérable pour notre pays, ce qui est essentiel pour que cela se passe dans les meilleures conditions.

Il convient de distinguer l'examen des crédits de la mission tels qu'ils nous sont présentés et les moyens supplémentaires qui seront par la suite inscrits pour répondre aux besoins exceptionnels de la situation migratoire actuelle.

S'il est exact que la mission connaît une sous-budgétisation chronique, je souligne également l'effort significatif proposé par le Gouvernement, avec une hausse de 10 % des crédits par rapport à 2015, soit 70 millions d'euros supplémentaires dans un contexte budgétaire pourtant contraint. Mon avis diverge de celui du rapporteur spécial qui ne constate qu'une augmentation de 20 millions d'euros.

J'observe, par ailleurs, qu'alors que le rapporteur spécial nous invite à augmenter les crédits de la mission, y compris en dehors des événements exceptionnels que nous rencontrons, votre famille politique annonce des économies budgétaires à hauteur de 100 milliards d'euros.

En conclusion, votre rapport est relativement modéré et j'en tire la conclusion inverse à la vôtre. Il convient d'adopter les crédits de la mission, compte tenu de l'augmentation déjà prévue et des annonces du Premier ministre permettant de connaître le complément de moyens prévus pour couvrir les besoins exceptionnels attendus. Nous pourrions ensuite discuter de cette enveloppe supplémentaire de 279 millions d'euros et destinée à répondre à nos engagements pris dans le cadre européen.

M. François Marc. – Le rapporteur spécial a fait une présentation très détaillée de la mission et a proposé de réserver le vote sur ses crédits. Je constate pourtant, en lisant ses principales observations, qu'il est favorable au budget proposé sur de nombreux points et qu'il aurait pu le dire oralement. Vous mentionnez ainsi, dans votre note de présentation, la hausse globale des moyens, qui est loin d'être négligeable, l'augmentation des capacités du parc de CADA pour atteindre 33 000 places, la progression de 20 % des crédits consacrés à l'intégration des étrangers en situation régulière, l'augmentation des moyens dédiés à l'intégration des étrangers qui témoigne, je vous cite, d'une « ambition réelle » et enfin le fait que la création de 500 places en CPH est une « bonne nouvelle ». Je vous interroge donc, monsieur le rapporteur spécial, sur l'opportunité de réserver ces crédits compte tenu de l'ensemble de ces points positifs. Pourquoi ne pas y être favorable dès à présent ?

M. Éric Doligé. – Il a été clairement dit que la France accueillera les deux années prochaines plus de 30 000 migrants. Je souhaiterais que puisse être établie une analyse budgétaire du coût pour les finances publiques des personnes qui entrent en France, par tranche de 10 000 : combien coûte l'accueil de 10 000 migrants supplémentaires et comment sont-ils répartis ? Un président de Conseil départemental m'a expliqué que son préfet lui avait écrit pour lui dire que 111 personnes étaient arrivées dans son département et qu'il devait les faire bénéficier du RSA. À ce stade, les départements estiment au moins à 150 millions d'euros la charge qu'ils auront à supporter en raison de l'afflux des migrants. Visiblement, le Gouvernement, conscient que les sommes à engager seront bien supérieures à celles qu'il a prévues dans son projet de loi de finances, considère qu'elles seront prises en charge par les départements ou les communes.

M. Serge Dassault. – Comme l'a dit Roger Karoutchi, il n'y a aucun rapport entre les annonces du Gouvernement et les moyens financiers dont il dispose. J'ajouterai pour ma part que le Gouvernement agit de la sorte de façon systématique et pas seulement sur la question de l'asile ! Il décide des dépenses sans s'occuper des recettes ! Nous ne pouvons pas accueillir tous ces migrants car nous n'avons plus d'argent.

M. Marc Laménie. – L'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) va bénéficier d'une augmentation significative de ses emplois à temps plein (ETP). Ces emplois affectés à des tâches administratives ne seraient-ils pas plus nécessaires sur le terrain ?

M. Thierry Carcenac. – Dans le cadre de cette mission, je ne vois pas comment nous pourrions être hostiles à l'accueil d'un certain nombre de migrants sans donner l'image d'une Europe anachronique. Le Gouvernement a annoncé 279 millions d'euros de moyens supplémentaires et il serait souhaitable de disposer d'une vraie consolidation budgétaire afin que nous puissions mesurer les conséquences de l'accueil de ces migrants en matière de RSA, de mineurs étrangers isolés, etc.

M. Philippe Dallier. – La mission dont nous débattons aujourd'hui est corrélée à la mission « Égalité des territoires et logement », puisque nous savons bien qu'il existe un phénomène de vases communicants entre les deux sujets. Je suis convaincu que la sous-budgétisation pour ces deux missions atteint au moins 500 millions d'euros. Ce chiffre est à rapprocher du milliard d'euros de réduction du déficit budgétaire...

Concernant la mission dont je suis les crédits, l'un des objectifs de la ministre était de réduire le nombre de nuitées hôtelières. On voit tout de suite qu'elle pourra difficilement y parvenir dans le contexte que Roger Karoutchi nous a décrit. A-t-il étudié cet aspect des choses, dans la mesure où l'on imagine bien que les gens se logent comme ils le peuvent lorsque les CADA sont pleins ?

Mme Marie-France Beauflis. – Depuis des décennies, la France compte trop peu de places pour accueillir les migrants. Je m'interroge sur les nouvelles places dans les CADA et j'aurais aimé savoir si l'on savait comment elles seront réparties sur le territoire national. S'agit-il réellement de nouvelles places ou seront-elles reconverties au détriment des hébergements pour les personnes sans domicile fixe ?

J'appuie totalement la remarque du rapporteur sur la nécessité de renforcer l'apprentissage du français pour les migrants. Pour avoir accueilli depuis des années des demandeurs d'asile dans ma commune, j'ai pu mesurer la fragilité de cet accompagnement. En revanche, contrairement à ce que j'ai pu entendre, ma commune n'a jamais bénéficié d'aides pour les enfants migrants scolarisés dans ses écoles.

M. François Patriat. – Roger Karoutchi n'a pas mentionné dans son rapport le rôle des collectivités territoriales dans l'accueil des migrants. Aussi bien les communes que certains départements et régions s'impliquent dans plusieurs domaines : l'accueil, les cours de langue.

Une commune de 1 500 habitants de ma région accueille ainsi 70 migrants, pour la plupart Erythréens. Il existe une vraie mobilisation pour accompagner ces personnes dans leurs démarches et dans leur apprentissage de la langue française en dépit des réticences d'une partie de la population.

Et je ne peux pas passer sous silence l'action de certaines régions, comme ma région Bourgogne Franche Comté qui double aujourd'hui l'action de l'Etat, avec tout un accompagnement et une prise en charge dans les lycées pour la formation et l'insertion.

M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial. – Je veux tout de suite rassurer François Marc : ma réserve vise à attendre la répartition précise des annonces, mais elle s’oriente plutôt vers un vote négatif. Un budget doit être adapté aux réalités. Vous me dites que le budget de cette mission est en augmentation par rapport aux budgets précédents. Mais la situation a complètement changé cette année et nous le savons depuis le mois de juin lorsqu’a eu lieu la première répartition européenne, dont nous pouvions nous douter qu’elle ne serait pas la dernière. J’attends les 279 millions d’euros et leur répartition pour savoir exactement ce qu’il en est, mais cela fait des années que nous signalons que cette mission est sous-budgétée. Je ne suis pas hostile à l’idée que notre politique d’accueil des étrangers soit dynamique, encore faut-il y mettre les moyens !

Le Gouvernement a évoqué 279 millions d’euros supplémentaires. L’Allemagne avait prévu dans le budget 2016 des moyens en très nette augmentation par rapport à 2015 et, avec l’afflux des migrants, a préparé un plan avec 6 à 7 milliards d’euros de plus par rapport à ses prévisions initiales ! L’équivalent allemand de l’Ofpra va recruter 2 000 personnes alors que l’Ofpra ne comptera que 540 employés en 2016, même avec les augmentations de poste. Le directeur de l’Ofpra, que j’ai entendu, m’a dit qu’il était satisfait des créations de postes dont il bénéficiera, pourvu qu’il n’ait pas à accueillir d’étrangers supplémentaires. S’il en recevait 31 000 de plus, il aurait besoin de 50 à 100 postes immédiatement. Sont-ils comptabilisés dans les 279 millions d’euros ? Je ne sais pas. En tout état de cause, il m’a rappelé que, même si le Parlement voulait que le traitement des demandes d’asile soit effectué en 90 jours au maximum, le chiffre réel s’établissait à 200 jours en juin 2015. Les 90 jours ne pourraient être atteints qu’à la condition de ne pas recevoir d’étrangers supplémentaires ou en bénéficiant de 100 nouveaux postes pour accueillir 31 000 migrants de plus.

Je voudrais ajouter que le chiffre de 31 000 n’est d’ailleurs pas du tout crédible, ne serait-ce que parce que ces migrants bénéficieront ensuite du droit au regroupement familial. En outre, l’afflux de migrants va se poursuivre dans les années à venir...

Puisque l’on sait ce qui va se passer, pourquoi ne pas en tirer les conséquences financières dans le projet de loi de finances ? Le rythme de création de nouvelles places en CADA est très inférieur à l’augmentation du nombre de migrants sur notre territoire ! Il n’y a pas d’efforts en matière d’apprentissage du français, en matière d’intégration, le regroupement familial est passé sous silence...

Indéniablement, beaucoup de vous l’ont dit, la charge du RSA pèsera sur les départements. Pour 15 000 réfugiés, la charge annuelle du RSA représente 80 millions d’euros pour les départements. Si on en accueille 31 000, cela signifie 160 millions d’euros de charges RSA ! Les associations aussi sont très inquiètes : il faut un véritable accompagnement social des réfugiés.

Un plan d’ensemble réunissant tous les acteurs et répartissant clairement les rôles est indispensable. Je suis pour ma part favorable à un véritable plan CADA, lieu qui permet un accompagnement approprié. Au total, fin 2017, on aura 33 000 places de CADA : mais si on a les 65 000 demandeurs d’asile classique et 31 000 demandeurs supplémentaires, ce sera complètement insuffisant.

En conclusion, pour répondre à François Marc, s’il n’y avait pas de crise en Europe je vous dirais que ce budget va dans le bon sens, même s’il est sous-budgété. Mais nous allons subir les conséquences de la crise migratoire et il faudra mettre en place un plan pluriannuel à la hauteur de la situation, comme l’a fait l’Allemagne.

À l'issue de ce débat, la commission décide de réserver sa position sur les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration ».

**Dépenses fiscales relatives à la préservation du patrimoine historique bâti -
Contrôle budgétaire – Communication (sera publié ultérieurement)**

Puis la commission entend une communication de M. Vincent Éblé, rapporteur spécial, sur les dépenses fiscales relatives à la préservation du patrimoine historique bâti.

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

**Moyens consacrés au renseignement au sein des programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale » - Contrôle budgétaire –
Communication de M. Philippe Dominati, rapporteur spécial**

La commission entend une communication de M. Philippe Dominati, rapporteur spécial, sur les moyens consacrés au renseignement au sein des programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale ».

M. Philippe Dominati, rapporteur spécial. – En janvier 2015, notre pays a été une nouvelle fois touché par le fléau du terrorisme.

À la suite de ces événements dramatiques, notre commission a décidé de me confier une mission de contrôle sur les moyens consacrés au renseignement intérieur au sein des programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale ».

J'ai fait le choix d'ordonner ce contrôle budgétaire autour de deux grandes questions. Les services ont-ils les moyens d'assurer leurs missions ? L'efficacité de l'organisation administrative du renseignement intérieur pourrait-elle être améliorée à moyens constants ?

Avant de vous présenter mes conclusions, permettez-moi tout d'abord un bref rappel concernant l'organisation du renseignement intérieur. Désormais, quatre services y concourent.

Parmi ces quatre services, trois relèvent de la police nationale. La DGSI, le « navire amiral » rattaché directement au ministre, est principalement responsable du contre-espionnage, de la prévention du terrorisme et de la protection du patrimoine économique et scientifique. Le Service central du renseignement territorial (SCRT), rattaché à la sécurité publique, reprend 90 % des missions des renseignements généraux (RG) et a été récemment chargé de la détection des « signaux faibles » en matière de terrorisme. La Direction du renseignement de la préfecture de police de Paris (DRPP) est chargée du renseignement de proximité et de la prévention du terrorisme et des extrémismes à Paris.

La gendarmerie dispose quant à elle depuis peu de son propre service – la sous-direction de l'anticipation opérationnelle (SDAO) – qui doit permettre à la gendarmerie de disposer d'une capacité propre d'appréciation des situations.

À l'issue de ce contrôle, mon premier constat est globalement positif : les services sont actuellement en mesure d'assurer leurs missions.

J'ai pu constater le dévouement et le professionnalisme des agents rencontrés à l'occasion des déplacements et des auditions, que je tiens ici à saluer.

Sur le plan de l'organisation administrative, les réformes de 2008 et 2013 ont permis dans une certaine mesure de rationaliser et d'adapter l'architecture du renseignement intérieur à l'évolution de la menace.

Sur le plan juridique, la loi du 24 juillet 2015 a utilement renforcé les moyens à la disposition de nos services.

Sur le plan des moyens humains, même avant les attentats de janvier, la France ne souffrait pas d'un sous-investissement dans le renseignement intérieur. Avec environ 6 200 postes, les effectifs des services français, pondérés par la population, apparaissent en effet comparables aux effectifs canadiens et supérieurs à ceux de nos principaux voisins européens – même si les comparaisons sont toujours délicates dans ce domaine.

Toutefois – et c'est ma deuxième observation – ce diagnostic doit être relativisé sur la période récente par l'accroissement de la menace terroriste, qui pèse de manière asymétrique sur les différents pays européens.

La crise syrienne a conduit à un « changement d'échelle » de la menace terroriste qui fragilise nos services. La France fait partie des pays européens les plus touchés : le nombre de combattants étrangers pour un million d'habitants est deux fois plus élevé dans notre pays qu'au Royaume-Uni et en Allemagne et dix fois plus élevé qu'en Espagne et en Italie.

Or, cette augmentation de la menace se traduit par un surcroît d'activité important pour les services. À titre d'illustration, le nombre d'affaires de terrorisme liées au conflit en Syrie a connu une augmentation de 200 % en moins d'un an en France.

Dans ce nouveau contexte, le renforcement des effectifs des services de renseignement est prioritaire. Aussi, l'annonce de la création de 1 735 emplois supplémentaires au sein des services dans le cadre des plans de lutte contre le terrorisme de 2013 et 2015 devra être concrétisée.

Surtout, compte tenu de la fragilité de la situation actuelle, il est nécessaire d'anticiper l'évolution de la menace et de mettre en place dès à présent une stratégie permettant d'accroître l'efficacité du renseignement intérieur à moyens constants.

À cette fin, – c'est ma troisième observation – une nouvelle évolution de l'organisation administrative du renseignement intérieur semble indispensable.

Nos principaux alliés – à l'exception du cas très particulier des États-Unis – ne comptent en général qu'un seul service de renseignement intérieur. Nous en avons quatre.

Plus inquiétant encore, certaines évolutions récentes ont accru l'éclatement de notre organisation. L'exception parisienne a été étendue à la petite couronne en 2009 avec la réforme de la police d'agglomération. Le sentiment de « marginalisation » de la gendarmerie a conduit à créer en son sein un service de renseignement spécifique en 2013, alors même que

le renseignement territorial devait bénéficier d'un monopole sur le renseignement de proximité et constituer un laboratoire du rapprochement entre police et gendarmerie.

Dans ce contexte, les dispositifs de coordination entre les services ont été opportunément renforcés, en complément du rôle de coordination interministérielle traditionnellement assuré par l'Unité de coordination de la lutte anti-terroriste (UCLAT), rattachée au DGPN.

Toutefois, l'organisation administrative actuelle est confrontée à trois faiblesses structurelles pour lesquelles les dispositifs de coordination mis en place n'apportent pas réellement de solution.

Premièrement, l'efficacité des mécanismes de coordination repose avant tout sur la « bonne volonté » des différents directeurs.

Deuxièmement, la multiplication des dispositifs de coordination ne semble pas avoir permis de mettre fin au climat de défiance entre les services au plan territorial, notamment entre policiers et gendarmes.

Troisièmement, la complexité de l'organisation actuelle impose la mise en place d'une multiplicité de mécanismes de coordination qui peuvent apparaître comme coûteux en termes d'effectifs, dans un contexte budgétaire contraint.

Aussi, je suggère dans ce rapport une évolution ambitieuse visant à passer de quatre à deux services de renseignement intérieur.

Dans cette perspective, le repositionnement du SCRT constitue une première étape indispensable.

En effet, les intérêts des directeurs départementaux de la sécurité publique (DDSP) et des agents du renseignement territorial sont souvent contradictoires. Dans certains cas, il arrive même que le DDSP filtre les notes du renseignement territorial destinées au préfet lorsqu'elles remettent en cause son action. Par ailleurs, le rattachement à la sécurité publique se traduit par une faible autonomie budgétaire et de recrutement. Ce rattachement suscite également une réaction de défiance de la gendarmerie, qui a notamment conduit à la création d'un service de renseignement dédié en son sein.

Aussi, un rapprochement entre le SCRT et la SDAO pourrait être envisagé.

Une possibilité serait de fusionner la SDAO et le SCRT en contrepartie d'un rattachement de la nouvelle entité aux deux directeurs généraux de la police et de la gendarmerie.

Une alternative consisterait à faire de la nouvelle entité une direction générale du ministère de l'intérieur – ce qui aurait pour avantage supplémentaire d'accroître son indépendance et son autonomie budgétaire et de recrutement.

Cette réorganisation pourrait ouvrir la voie à une évolution de plus grande ampleur visant à achever l'évolution débutée en 1965 avec le transfert de la mission de contre-espionnage de la préfecture de police de Paris à la DST.

Concrètement, il s'agirait de mettre fin à l'exception parisienne que constitue la DRPP. Sa mission de lutte contre le terrorisme et les extrémismes violents pourrait être confiée à une direction zonale de la DGSI. Sa mission d'information générale pourrait être confiée à une direction zonale de la nouvelle entité chargée du renseignement de proximité. Sa mission de lutte contre l'immigration clandestine et le travail illégal pourrait enfin être transférée à la police aux frontières.

À plus long terme, il pourrait même être discuté de l'opportunité d'instaurer un seul grand service de renseignement intérieur, à l'image de ce qui existe chez nos principaux voisins.

S'agissant de l'UCLAT, son rattachement à la DGPN semble contradictoire avec la nature interministérielle de ses missions et source de rivalités entre forces de police et de gendarmerie. Aussi, je propose dans ce rapport de clarifier son positionnement.

Au-delà de la question de l'organisation administrative, les moyens consacrés au renseignement intérieur doivent être mieux ciblés afin de gagner en efficacité. C'est ma quatrième observation.

Tout d'abord, je remarque que le renseignement territorial demeure le « parent pauvre » du renseignement intérieur.

Ses personnels ne représentaient fin 2014 que 60 % de ceux des RG, alors que dès 2011 la Cour des comptes notait que le renseignement territorial a conservé 90 % des missions des RG. Depuis, il s'est même vu confier une mission supplémentaire de détection des « signaux faibles » en matière de prévention du terrorisme.

Ainsi, il existe de nombreux départements dans lesquels le renseignement territorial n'a pas atteint une taille « critique » lui permettant d'assurer correctement l'ensemble de ses missions. Au 31 décembre 2014, les effectifs demeurent ainsi inférieurs à dix agents dans vingt-six départements.

Je recommande donc de donner la priorité au renforcement des effectifs du renseignement territorial.

Par ailleurs, une inquiétude forte existe concernant l'évolution des moyens mis à la disposition des personnels.

Les données disponibles, bien que difficiles à isoler, indiquent par exemple que la part des dépenses de personnel a atteint un niveau critique tant à la DRPP qu'au SCRT.

Ce déséquilibre se traduit déjà par des difficultés opérationnelles importantes. J'ai ainsi pu constater dans un département que le service départemental du renseignement territorial (SDRT) ne disposait que d'un seul poste internet pour treize agents. D'autres exemples de ce type sont mentionnés dans le rapport.

Aussi, il est indispensable d'assurer un équilibre entre la croissance des dépenses de personnel et l'évolution des dépenses de fonctionnement et d'investissement.

Enfin, il apparaît que les implantations territoriales de certains services concourant au renseignement intérieur ont été insuffisamment adaptées à l'évolution de la menace. On reste bien souvent sur l'histoire.

Au-delà de la nécessité du mieux cibler les moyens, le rapport met également en évidence que des contraintes pesant sur la formation et le recrutement des agents continuent de freiner la productivité de nos services. C'est ma cinquième observation.

Les faiblesses du modèle français de recrutement et de formation en matière de renseignement sont bien connues : les concours administratifs existants ne permettent pas toujours de recruter les profils adéquats, alors même la formation continue est peu développée et que le recrutement de contractuels est freiné sur le plan juridique et financier.

Les réformes de 2008 et 2013 ont permis, dans une certaine mesure, de faire évoluer les modalités de recrutement et de formation.

Toutefois, des marges de progrès importantes subsistent.

Sur le plan du recrutement, les opportunités offertes par la transformation de la DCRI en direction générale demeurent insuffisamment exploitées. À titre d'exemple, la part des contractuels y est plafonnée à 15 %, alors qu'elle est déjà de 23 % à la DGSE. S'agissant des autres services concourant au renseignement intérieur, les évolutions sont faibles voire inexistantes, pour des raisons autant administratives que culturelles.

Sur le plan de la formation, l'offre des différents services demeure marquée par son éclatement. Les premiers efforts de mutualisation doivent impérativement être amplifiés.

Il est également regrettable que les liens avec le monde universitaire demeurent aussi faibles.

Enfin – et c'est mon dernier constat – l'effectivité du contrôle parlementaire du renseignement intérieur pourrait être renforcée.

Il est aujourd'hui impossible d'identifier les crédits et les effectifs des services concourant au renseignement intérieur dans les documents budgétaires, ce qui est pourtant déjà possible pour les services relevant du ministère de la défense.

Aussi, je fais dans le rapport plusieurs préconisations pour rénover l'architecture budgétaire du renseignement intérieur.

Par ailleurs, il me semble qu'une plus grande complémentarité des travaux de la Délégation parlementaire au renseignement et des commissions chargées des finances pourrait être recherchée.

Là encore, diverses propositions sont examinées dans le rapport pour renforcer la dimension budgétaire du dispositif de contrôle parlementaire des services de renseignement.

Je vous remercie.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je remercie Philippe Dominati d'avoir choisi ce sujet d'une actualité particulière. Je pensais que la création de la Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) avait permis d'aboutir à la constitution d'un service de renseignement unique. Or on s'aperçoit à la lecture du rapport que la situation est plus complexe que cela et qu'il existe un éclatement des moyens qui n'est pas source d'efficacité.

J'aimerais avoir davantage de précisions sur deux sujets qui ont été abordés. Le premier concerne les moyens consacrés à la surveillance d'internet. Vous expliquez, dans votre rapport, que le service départemental du renseignement territorial que vous avez visité ne disposait que d'un poste internet pour treize agents, alors que l'on connaît l'importance de cette activité. Comment cette priorité est-elle prise en compte ? Des moyens spécifiques sont-ils accordés à la surveillance d'internet ?

Ma deuxième question porte sur les moyens consacrés à la surveillance des flux financiers, et en particulier aux flux liés au financement du terrorisme. Existe-il des liens entre les services de renseignement et les organismes comme TRACFIN ou les banques à ce sujet ?

Par ailleurs, vous constatez que le moyen normal de recrutement dans la fonction publique qu'est le concours n'est pas toujours adapté en matière de renseignement, par exemple lorsqu'il s'agit de recruter des informaticiens spécialisés ou des personnels parlant certaines langues rares. Il me semble effectivement que faciliter le recrutement de personnels contractuels pourrait être une solution.

M. Philippe Dominati, rapporteur spécial. – S'agissant de la surveillance d'internet, il est difficile d'identifier les moyens mis à la disposition du renseignement territorial puisqu'ils sont regroupés au sein de l'enveloppe globale des directions départementales de la sécurité publique. C'est seulement en visitant ces services que l'on peut se rendre compte de la situation.

Ces services doivent pouvoir agir en milieu fermé comme en milieu ouvert. Or il n'y a parfois pas assez d'effectifs pour assurer ces deux missions. De même, un service départemental que j'ai visité n'était pas en capacité de réaliser des interceptions téléphoniques, le centre d'interception le plus proche étant trop éloigné.

S'agissant de TRACFIN, ce service ne relève pas du renseignement intérieur. Toutefois, il existe des liaisons institutionnalisées entre les services de la communauté du renseignement – à laquelle la DGSI et TRACFIN appartiennent.

M. Philippe Dallier. – J'aimerais revenir sur le cas de Paris et de la police d'agglomération. Il y a quelques années, le préfet de police de Paris n'avait compétence que sur Paris. Désormais, comme je l'avais préconisé dans un rapport d'information de 2008 sur l'avenir du Grand Paris, il est également compétent dans les trois départements de la petite couronne. Dans ce rapport, vous proposez de changer cette organisation. Est-ce une si bonne idée que cela ?

M. Antoine Lefèvre. – Je comprends assez mal la suspicion qui semble exister entre les différents services de renseignement. Depuis le film « Le grand blond avec une chaussure noire », il semble que la situation n'a guère évolué.

Par ailleurs, le rapport relève le manque de moyens informatiques des services, qui paraissent pourtant essentiels à la conduite des activités de renseignement.

En ma qualité de rapporteur spécial de la mission « Justice », j'ai visité il y a quelques jours la prison de Fleury-Mérogis. Existe-t-il des liens entre l'administration pénitentiaire et les services de renseignement intérieur afin de lutter contre la radicalisation en milieu carcéral ?

M. Éric Doligé. – Je remercie le rapporteur spécial pour la qualité de son rapport. J'aimerais revenir sur le tableau qui montre que, dans les différents pays comparés, il n'existe généralement qu'une seule structure dédiée au renseignement intérieur, contre quatre en France. Or à l'exception du Canada, le nombre d'effectifs pour 100 000 habitants est plus important en France que chez nos voisins. Peut-on en conclure qu'il existe un lien entre le nombre de services et le nombre d'effectifs, et que la réduction du nombre de structures conduirait à un gain d'efficacité ?

M. Francis Delattre. – Comme l'a rappelé Philippe Dallier, la préfecture de police de Paris a élargi son périmètre d'action, ce qui n'était pas une mauvaise solution. Mais entre Épinay, qui se situe en Seine-Saint-Denis, et sa ville voisine d'Argenteuil, située dans le Val-d'Oise, quelle est la différence en termes de besoins de renseignement ? C'est toute la zone urbaine de la région parisienne que la compétence du préfet de police devrait embrasser.

Aujourd'hui, l'organisation géographique du renseignement intérieur est totalement éclatée. Par exemple, les renseignements ne circulent pas entre la police et la gendarmerie.

Par ailleurs, le djihadisme radical est impliqué dans le blanchiment d'argent et le trafic de drogues. Mais qui connaît la situation de ces trafics dans les quartiers ? Ce ne sont ni les services de renseignement, ni la police judiciaire, mais les policiers de terrain. Pourtant, les informations qu'ils détiennent ne sont pas exploitées correctement car lorsqu'une affaire prend de l'ampleur, elle est généralement confiée à un service spécialisé. Les polices municipales doivent également constituer des partenaires importants du renseignement.

Il existe des moyens pour le renseignement mais ces moyens ne seront pas mobilisés efficacement tant que l'on n'aura pas rationalisé l'organisation des services.

M. Philippe Dominati, rapporteur. – C'est exactement ce que je décris dans mon rapport.

M. Roger Karoutchi. – Les services de renseignement avec lesquels j'ai été en contact m'ont dit être persuadés que la majorité des cas de radicalisation se produit sur les réseaux sociaux. Certes, les moyens des services de renseignement ont été renforcés afin de surveiller internet, mais cette activité reste marginale car elle n'est pas dans la culture de nos services.

Quand j'ai lancé l'alerte il y a quelques semaines sur les nombreux appels au meurtre effectués sur les réseaux sociaux lors de l'opération « Tel-Aviv sur Seine », aucune suite n'a été donnée. En juillet 2014, lorsque des personnes ont manifesté dans les rues de Paris en criant « Mort aux juifs », les services de renseignement m'ont indiqué qu'ils avaient à leur disposition des vidéos et photos qui n'avaient pas été exploitées. C'est une bonne chose de renforcer les moyens du renseignement mais il faut également faire en sorte que nos services aient la capacité d'agir librement.

M. Yannick Botrel. – Il faut saluer la qualité et l'opportunité de ce rapport, qui souligne un certain nombre de points positifs : les services de renseignement sont en mesure d'accomplir leur mission et il n'y a pas de sous-investissement. Pour autant, on constate une certaine complexité de l'organisation.

S'agissant du terrorisme, il y aurait eu, selon les médias, plusieurs tentatives d'attentats déjouées au cours de la période récente, ce qui démontre l'efficacité de nos services.

J'ai entendu l'observation de Roger Karoutchi sur les suites qui sont données lorsque des agissements extrêmement condamnables sont constatés. En réalité, les services de renseignement sont là pour faire du renseignement. Les éléments sont recoupés et c'est dans un second temps que l'on passe à l'exploitation. Entre le recueil et l'exploitation, il y a forcément un délai.

Le rapporteur souligne la bonne volonté des directeurs mais également le climat de défiance entre les services. C'est un phénomène ancien et forcément contreproductif. Je ne sais pas si l'on trouvera un jour le moyen d'y mettre un terme. Faut-il restructurer autour de deux pôles ? L'idée est sympathique. Comment est-on arrivé aux quatre pôles actuels ? Est-ce au nom de la subsidiarité, de la recherche d'une efficacité déconcentrée ? Faut-il faire le chemin inverse ? Je suis intellectuellement intéressé par la réponse que pourra donner le rapporteur.

Un rapport ne peut traiter de tous les sujets, mais il y en a un qui m'intéresse particulièrement. Il s'agit de l'espionnage économique. Dans les Côtes-d'Armor, nous avons un plateau industriel qui travaille avec le monde entier sur des technologies de pointe. Entendre de petites entreprises expliquer qu'elles ont l'impression d'être surveillées par des officines très lointaines m'a quelque peu troublé.

M. Marc Laménie. – Quel est le coût global du renseignement intérieur pour la police et la gendarmerie ?

Le rapporteur décrit le renseignement territorial comme le « parent pauvre » du renseignement intérieur. D'autres services ne peuvent-ils pas venir renforcer le maillage territorial, comme l'administration des douanes ou les groupements d'intervention régionaux (GIR) ?

M. Dominique de Legge. – Je voudrais insister sur le fait que sécurité intérieure et sécurité extérieure sont de plus en plus liées. Bien des menaces qui pèsent sur notre territoire se forment à l'extérieur. Le rôle du ministère de la défense et de ses services de renseignement est à cet égard essentiel. En outre, nos troupes participent directement à la sécurité intérieure, notamment à travers l'opération Sentinelle.

M. Éric Bocquet. – Je voudrais souligner la pertinence de la recommandation selon laquelle il faut remédier au déséquilibre entre la croissance des dépenses de personnel et l'évolution des dépenses de fonctionnement et d'investissement, qui part du constat de difficultés opérationnelles importantes. J'ai pu les constater dans ma région. À titre d'exemple, le parc automobile est composé de véhicules parfois particulièrement anciens, avec 200 000 kilomètres, 300 000 kilomètres voire 400 000 kilomètres au compteur. Certains ne roulent même plus, y compris parfois parce qu'il n'y a pas le carburant nécessaire. Le renseignement, c'est aussi aller sur le terrain.

Est-ce que les crédits de la mission « Sécurités » pour 2016 prennent en compte ce problème et permettent de mettre en adéquation les dépenses de fonctionnement et d'investissement avec la croissance des dépenses de personnel, les unes n'allant pas sans les autres ?

M. Philippe Dominati, rapporteur spécial. – Le renseignement est un domaine délicat pour les parlementaires et parfois même pour l'exécutif. Il n'y a eu aucune évolution majeure de l'organisation du renseignement intérieur entre la création de la DST à la Libération et la réforme de 2008, qui a doté le renseignement intérieur d'un navire amiral – la DCRI. Cette réforme a été amendée en 2013, après avoir fait le constat que l'entité chargée de remplacer les « renseignements généraux » ne fonctionnait plus sur le terrain, nombre de ses effectifs ayant été transférés à la DCRI. On a également autorisé la gendarmerie à créer son propre service. C'est pourquoi il existe désormais quatre services de renseignement intérieur.

Sur ce point, j'observe que les chefs d'État, sous la V^e République, ont eu des appréciations variées à l'égard des services de renseignement. On peut se demander si l'exécutif a la volonté de concentrer les services ou au contraire de les morceler.

Aujourd'hui, il y a bien morcellement. Quand on interroge les responsables, on entend : « Tout va très bien Madame la marquise ». Force est de constater qu'il y a des résultats positifs. La plupart des services ne réclament pas de moyens humains supplémentaires. Leurs agents sont extrêmement motivés et responsables.

Pour autant, on peut s'interroger sur l'efficacité des mécanismes de coordination qui visent à faire fonctionner l'organisation complexe que Francis Delattre nous a dit observer sur le terrain.

Par ailleurs, l'efficacité des services dépend autant du niveau de leurs effectifs que de leur capacité à attirer les personnels à la pointe des connaissances utiles. Nous avons besoin de recruter différemment.

S'agissant du problème, soulevé par Éric Bocquet, de l'adéquation des moyens mis à la disposition des personnels, la situation se dégrade pour l'ensemble des forces de police et de gendarmerie depuis plusieurs années. J'aurai l'occasion d'aborder la question du parc automobile à l'occasion de l'examen de la mission « Sécurités » dans le cadre du projet de loi de finances pour 2016.

Pour répondre à Philippe Dallier, il ne s'agit pas de « casser » un service qui fonctionne mais d'assurer une continuité territoriale. En rationalisant l'organisation du renseignement de proximité, on obtiendra un meilleur « tamis » pour repérer les « signaux faibles » et les faire remonter à la DGSI.

Sur ce point, je suggère plusieurs pistes mais la décision appartient à l'exécutif. En tout cas, je pense qu'on gagnerait énormément à avoir deux services.

Je souligne également que souvent nous avons souvent l'information mais que nous ne parvenons pas toujours à l'analyser correctement. C'est pourquoi les services doivent s'ouvrir sur le plan de la formation et du recrutement.

Marc Laménie demandait combien tout cela coûte. Il y a une certaine discrétion sur le sujet. D'ailleurs, les données sont noyées dans les documents budgétaires, contrairement à ce qui se passe pour le ministère de la défense. Je ne peux pas être très précis mais le coût total est de l'ordre de 450 millions d'euros, d'après les sources ouvertes dont nous disposons – y compris journalistiques.

J'ai fait attention à ce que les informations contenues dans ce rapport ne nuisent pas à l'efficacité des services. C'est par exemple pour cela que je ne donne pas trop de détails concernant l'évolution des implantations territoriales.

Sur ces sujets, c'est au ministre de l'intérieur qu'il revient d'apprécier quel est le bon moment pour faire évoluer nos services. Pour ma part, je constate qu'ils fonctionnent bien mais qu'ils pourraient fonctionner mieux.

Mme Michèle André, présidente. – Je remercie Philippe Dominati pour la manière dont il a abordé cette question délicate. Il ne faut pas rendre publiques des informations qui pourraient servir à des personnes malveillantes. C'est à la fois la grandeur et la fragilité des démocraties.

La commission donne acte au rapporteur de sa communication et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information.

Nomination d'un rapporteur

La commission nomme M. Francis Delattre rapporteur pour avis sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016.

La réunion est levée à 12 h 25.

COMMISSION DES LOIS

Mardi 6 octobre 2015

- Présidence de M. Philippe Bas, président –

La réunion est ouverte à 9 h 05

Droit des étrangers en France – Examen des amendements au texte de la commission

La commission procède à l'examen des amendements sur son texte n° 717 (2014-2015) sur le projet de loi n° 655 (2014-2015), adopté par l'Assemblée nationale, après engagement de la procédure accélérée, relatif au droit des étrangers en France.

M. Philippe Bas, président. – J'aimerais beaucoup n'organiser des séances que le mercredi matin, certains collègues ayant de réelles difficultés à rejoindre le Sénat le mardi matin, mais comme je souhaite laisser le temps au débat, cette solution est la pire à l'exclusion de toutes les autres.

Nous débutons l'examen des amendements au texte de la commission sur le droit des étrangers en France par une question préalable.

EXAMEN DE LA MOTION

La commission émet un avis défavorable à la question préalable n° 11.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR

M. Philippe Bas, président. – Nous examinons maintenant des amendements du rapporteur.

Article 7

L'amendement de coordination n° 189 est adopté.

Article 10 bis

L'amendement de coordination n° 190 est adopté.

Article 11

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement n° 191 fait de la délivrance de la carte de séjour pluriannuelle une exception et non un principe. Les seuls étrangers éligibles seraient les titulaires d'un contrat à durée indéterminée, les entrepreneurs et étrangers exerçant une profession libérale et les étudiants inscrits en master. La règle resterait l'octroi d'un titre temporaire d'un an renouvelable pour les autres catégories et notamment les titres « vie privée et familiale ». L'autorité administrative pourra en poursuivre le contrôle annuel lors de leur demande de renouvellement et concentrer ses contrôles *a posteriori* sur les trois catégories de titres éligibles à la carte pluriannuelle. L'amendement ne modifierait pas les neuf critères d'attribution du passeport talent.

M. Philippe Kaltenbach. – Nous voterons bien évidemment contre cet amendement. Sait-on combien de passages en préfecture il provoquera ?

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Il porte sur environ un tiers des titres et réduira donc d'autant le nombre de passages des étrangers en préfecture.

L'amendement n° 191 est adopté.

Article 14 bis

L'amendement rédactionnel n° 193 est adopté.

Article 27

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Une peine d'emprisonnement privant d'effet utile la mesure d'éloignement, l'amendement n° 192 prévoit qu'en cas de non-respect par l'étranger en instance d'éloignement des prescriptions de l'assignation à résidence, le juge peut prononcer une peine d'amende, en complément de la peine d'emprisonnement existante.

L'amendement n° 192 est adopté.

EXAMEN DES AUTRES AMENDEMENTS DE SÉANCE

Article 1^{er} A

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement n° 107 supprime cet article que nous avons inséré. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 107.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 1 et 149, qui instaurent des quotas d'étrangers par catégorie pour s'installer durablement en France, présentent des difficultés constitutionnelles et conventionnelles. Mandatée en 2008 pour étudier cette possibilité, la commission Mazeaud avait conclu qu'elle contredirait certains principes fondamentaux, dont le droit à une vie familiale normale et la liberté du mariage. J'en demande le retrait.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 1 et 149.

Article additionnel avant l'article 1^{er}

La commission émet un avis favorable aux amendements identiques n^{os} 5 et 150.

Article 1^{er}

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement n° 126 présente un caractère réglementaire. Il sera soumis au Président du Sénat au titre de l'article 41 de la Constitution.

M. Jean-Pierre Sueur. – Que se passe-t-il si le Président du Sénat déclare qu'il est recevable ?

M. Alain Richard. – Le rapporteur peut donner son avis en séance, à titre personnel.

L'amendement n° 126 sera soumis à M. le Président du Sénat en application de l'article 41.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement n° 148 prévoit une participation financière des étrangers ayant signé le contrat d'intégration républicaine. Avis de sagesse.

M. Philippe Bas, président. – Pourquoi ne pas émettre un avis favorable ?

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 148.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement n° 108 est contraire à la position de la commission. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 108.

Article 4

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 65 sur la durée de la carte de séjour pluriannuelle qui serait fixée à quatre ans dans tous les cas.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 65.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement n° 146 est contraire à la position de la commission. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 146.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Je demande le retrait de l'amendement n° 3 portant sur les contingents limitatifs d'admission au séjour pour les raisons déjà exposées.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 3.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 44 rectifié.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 127 qui prévoit la délivrance de plein droit d'un visa.

M. Jean-Pierre Sueur. – Pourquoi ? L'amendement précise que la délivrance concerne le « conjoint de Français qui remplit les conditions prévues au présent article ». Cela donne toutes les garanties.

M. Philippe Bas, président. – Nous en avons débattu la semaine dernière. Il existe une contradiction entre « de plein droit » et « qui remplit les conditions ».

M. Jean-Pierre Sueur. – Il s'agit d'une relative déterminative et non appositive.

M. Michel Mercier. – La compétence est liée.

M. Philippe Bas, président. – Dans votre interprétation, les mots « de plein droit » ne sont pas utiles.

M. Jean-Pierre Sueur. – Nous pouvons rectifier l'amendement.

M. Philippe Bas, président. – Si l'étranger remplit les conditions prévues à l'article, il est inutile de le préciser.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Il en va de même que pour l'amendement n° 44 rectifié. L'article L. 211-2-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) dispose que le visa ne peut être refusé qu'en cas de fraude, d'annulation du mariage ou de menace à l'ordre public. La mention « de plein droit » est inutile, la rédaction actuelle étant assez claire.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 127 ainsi qu'à l'amendement n° 45 rectifié.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 2 et, à défaut, y sera défavorable.

Articles additionnels après l'article 4

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement n° 51 rectifié crée un titre de séjour de plein droit pour les étudiants étrangers résidant dans un pays figurant sur une liste qui serait définie par décret. Outre que réduire le pouvoir d'appréciation du préfet n'est pas souhaitable, comment expliquer que certains pays soient exclus de cette liste au bénéfice d'autres ? Cet amendement semble motivé par des problèmes d'organisation du réseau diplomatique et consulaire qui doivent être réglés par la voie réglementaire. Avis défavorable.

M. Jean-Yves Leconte. – Cet amendement répond au besoin d'attractivité de la France. La demande de visa biométrique rend très compliqué l'obtention d'un visa pour les étudiants japonais ou brésiliens. La seule solution est de les autoriser à venir avec un visa de touriste et à déposer une demande de visa étudiant une fois en France, s'ils sont inscrits dans un établissement réputé. Quant aux étudiants nicaraguayens, ils ont besoin de sortir de leur pays pour obtenir un visa. Finalement, ils ne viennent pas en France.

M. René Vandierendonck. – Je m'opposerai à tout ce qui restreint le pouvoir d'appréciation du préfet, parce que mon expérience de maire de Roubaix m'a montré qu'une compétence liée fragilise la situation de l'étranger.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 51 rectifié.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement n° 53 reviendrait sur le choix, réalisé par le législateur en 2011, de distinguer les mineurs isolés entrés en France avant l'âge de 16 ans, qui obtiennent, à leur majorité, une carte de séjour temporaire de plein droit, des mineurs isolés entrés après l'âge de 16 ans, qui peuvent bénéficier d'une admission exceptionnelle au séjour. Il ne semble pas utile d'aller plus loin car il importe de prévenir l'action des filières d'immigration irrégulière.

L'amendement n° 54 est satisfait par le droit en vigueur. Rien n'empêche les préfets de délivrer une carte « étudiants » aux mineurs isolés. La circulaire du 28 novembre 2012 a prévu ce cas de figure. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 53 ainsi qu'aux amendements n°s 54, 56 et 55.

Article 4 bis

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement n° 20 concernant les modalités d'organisation de la visite médicale des étudiants étrangers est d'ordre réglementaire.

Les amendements n°s 20, 128 et 19 seront soumis à M. le Président du Sénat en application de l'article 41.

Article 5

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 159, ainsi qu'aux amendements n°s 160, 161 et 21.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement n° 17 encadre par un décret en Conseil d'État l'application de l'autorisation provisoire de séjour aux étudiants. Avis favorable à cette précision utile reprenant l'actuel article L. 311-11 du CESEDA.

Article 7

L'amendement n° 42 sera soumis à M. le Président du Sénat en application de l'article 41.

Article 8

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Les amendements identiques n°s 66 et 163 suppriment cet article portant sur les centrales des titres de séjour, ce qui est contraire à la position de la commission.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 66 et 163.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Les amendements n°s 67, 164, 129, 162, 113 et 52 sont contraires à la position de la commission. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 67, 164, 129, 162, 113 et 52.

Article 9

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Les amendements n°s 68 et 114 sont contraires à la position de la commission. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 68 et 114.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement n° 69 reviendrait à supprimer toute opposabilité de l'emploi pour les étrangers souhaitant travailler en France. Or, celle-ci permet au préfet de refuser l'homologation du contrat de travail de l'étranger si la

situation de l'emploi est trop tendue et notamment si le taux de chômage est trop élevé. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 69.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement n° 57 crée dans le CESEDA un nouveau cas de non-opposabilité de l'emploi pour les étrangers qui ont été confiés à l'aide sociale à l'enfance (ASE). Cette disposition était auparavant prévue dans le code du travail. À ce stade, je n'ai pas pu connaître le nombre de personnes concernées par ce dispositif. On peut interroger le ministre en séance sur cette situation très particulière. Sagesse.

M. Philippe Bas, président. – Les mineurs isolés étrangers sont tous potentiellement concernés lorsqu'ils atteignent la majorité.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Les volumes nous sont inconnus.

M. Jean-Yves Leconte. – Il serait aberrant de les précariser à nouveau s'ils ont suivi correctement leur formation.

M. René Vandierendonck. – Vous aviez naguère souligné, monsieur le Président, qu'au titre de l'ASE, la prise en charge des jeunes majeurs pouvait être faite par les départements à titre facultatif. Ces jeunes se trouvent bien dans des parcours d'insertion professionnelle. Créer une impossibilité de déboucher vers l'emploi serait paradoxal.

La commission émet un avis de sagesse sur l'amendement n° 57.

Article additionnel après l'article 9

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – J'émet un avis défavorable à l'amendement n° 70, car il est satisfait par le droit positif.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 70.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 32.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement n° 71 inscrit dans le code du travail que les mineurs admis à l'ASE après l'âge de 16 ans peuvent obtenir une autorisation de travail pour la conclusion d'un contrat d'apprentissage ou de professionnalisation. En l'état du droit, ils ont accès à une autorisation de travail délivrée au cas par cas par la DIRECCTE selon une circulaire du 5 octobre 2005. Avis défavorable.

M. Michel Mercier. – Interrogeons le Gouvernement. Je ne suis pas sûr que ce droit soit bien exercé. Je connais un département où pas un seul jeune d'un grand centre ne travaille.

La commission émet un avis de sagesse à l'amendement n° 71.

Article 10

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement n° 12 supprime un motif de délivrance du titre de séjour concernant les étrangers ayant des liens personnels et

familiaux en France tels que leur éloignement serait contraire à l'article 8 de la convention européenne des droits de l'homme. Le nombre de titres de séjour accordés sur ce motif a fortement augmenté, passant de 14 000 en 2004 à 20 197 en 2013. Toutefois, les marges de manœuvre sont assez restreintes, au vu de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Dans un arrêt du 3 octobre 2014, la Cour a ordonné le maintien sur le territoire d'une ressortissante surinamaïse en estimant que « des considérations générales se rapportant à la politique d'immigration » n'étaient pas un motif suffisant pour remettre en cause son droit à la vie privée et familiale. En outre, le droit à une vie familiale normale a une valeur constitutionnelle. L'objet de l'amendement évoque la possibilité d'avoir recours, en substitution, à l'article L. 313-14 du CESEDA sur l'admission exceptionnelle au séjour. Il conviendrait toutefois de revoir cet article qui traite, en l'état, de considérations humanitaires et pas des liens familiaux.

A l'inverse, l'amendement n° 74 créerait en réalité un nouveau motif de délivrance d'une carte de séjour temporaire « vie privée et familiale ». Le motif de liens « personnels et familiaux » (qui concerne déjà plus de 20 000 personnes par an) serait scindé entre liens personnels d'une part et familiaux d'autre part. Au regard de la prépondérance de l'immigration familiale en France, il ne semble pas opportun d'ouvrir davantage les critères de délivrance de la carte « vie privée et familiale ». Avis défavorable.

M. Michel Mercier. – Je suivrai le rapporteur. L'amendement n° 12 tend surtout à faire échec à la jurisprudence du Conseil d'État, qu'il faut laisser œuvrer.

M. Philippe Bas, président. – Supprimer le 7° de l'article L. 313-11 du CESEDA ne diminue en rien les obligations que la République a souscrites. La portée de l'amendement est limitée.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 12 et 74.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 130 et 165, qui réintroduisent le critère d'effectivité des soins dans la procédure « étrangers malades » sont contraires à la position de la commission.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 130 et 165.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Les amendements n^{os} 72, 166, 115, 22 et 73 sont contraires à la position de la commission. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 72, 166, 115, 22 et 73.

Article 10 bis

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 105 et 131 - qui prévoient un nouveau cas de délivrance de plein droit de titres de séjour - sont contraires à la position du Sénat. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 105 et 131, ainsi qu'à l'amendement n° 33.

Article 10 ter

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement n° 132, qui porte sur la délivrance automatique d'un titre de séjour aux victimes de violences conjugales, est contraire à la position de la commission. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 132.

Article 10 quater

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements n°s 133, 167 rectifié et 168 rectifié, qui visent à élargir le périmètre des violences conjugales justifiant la délivrance de la carte de séjour temporaire.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 133 et 167 rectifié ainsi qu'à l'amendement n° 168 rectifié.

Article 11

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement n° 18 supprime une précision apportée par l'Assemblée nationale disposant que des circonstances exceptionnelles peuvent justifier que les formations du contrat d'accueil et d'intégration ne soient pas suivies avec assiduité. Cette précision n'est pas indispensable car le pouvoir d'appréciation des préfets leur permet de prendre en compte ce type d'éléments dans la délivrance des titres. Avis favorable.

Au contraire, l'amendement n° 76 supprime la notion de sérieux de la participation aux formations du contrat d'intégration républicaine. Avis défavorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 18 ; elle émet un avis défavorable à l'amendement n° 76.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement n° 142 sur la suppression de la condition de langue est contraire à la position de la commission. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 142, ainsi qu'à l'amendement n° 77.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Les amendements n°s 25, 141, 23, 75 et 117 deviendraient sans objet après l'adoption de l'amendement que je vous ai présenté tout à l'heure et lui sont contraires. L'amendement n° 143 semble relever de l'article 41 de la Constitution. Avis défavorable, ainsi qu'aux amendements n°s 24 et 118.

L'amendement n° 143 sera soumis à M. le Président du Sénat en application de l'article 41.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 25, 141, 23, 75, 117, 24 et 118.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques nos 116 et 169 rectifié, ainsi qu'aux amendements n°s 26, 31, 185 rectifié bis et 144.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 27.

Articles additionnels après l'article 11

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Je demande le retrait de l'amendement n° 28 qui crée un nouveau cas de délivrance de plein droit de la carte de résident pour les conjoints de Français, ce qui aurait pour effet de réduire le pouvoir d'appréciation du préfet. Le dispositif de l'actuel article L. 314-9 du CESEDA apparaît équilibré.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 28 et, à défaut, y sera défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 29 et, à défaut, y sera défavorable.

Article additionnel après l'article 13

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Je demande le retrait de l'amendement n° 4 relatif à des contingents limitatifs d'immigration, pour les raisons déjà exposées à propos de l'amendement n° 1.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 4 et, à défaut, y sera défavorable.

Article 13 bis

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement n° 170 est contraire à la position de la commission. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 170.

Article 13 ter

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement n° 64 est contraire à la position de la commission. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 64.

Article 13 quater

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Les amendements n^{os} 109 et 119 sont contraires à la position de la commission. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 109 et 119.

Article 13 quinquies

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 134.

Article additionnel après l'article quinquies

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 78.

Article 13 sexies

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 34 ainsi qu'à l'amendement n° 171 rectifié bis.

Article additionnel après l'article 13 sexies

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Je suis favorable à l'amendement n° 188 relatif à la suppression de signature des visas uniformes. Nos collègues des finances proposent une simplification administrative conforme au droit communautaire.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 188.

Article 13 septies

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 140.

Article 13 octies

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 135.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement n° 13 est important car il remplace l'aide médicale d'État (AME) par une aide médicale d'urgence à l'objet beaucoup plus limité, puisqu'elle ne concernerait que les traitements de maladies graves, les soins liés à la grossesse, les vaccinations réglementaires et les examens de médecine préventive. La notion de maladie grave doit être précisée. Sagesse

La commission émet un avis de sagesse sur l'amendement n° 13.

Articles additionnels après l'article 13 octies

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement n° 6 subordonne l'accès au droit au logement opposable (DALO) pour les étrangers en situation régulière à une condition de résidence de cinq années sur le territoire. Cela pose un problème juridique de fond sur le traitement égal des personnes, qui ne se pose pas pour le revenu de solidarité active (RSA). Demande de retrait ou avis défavorable.

La commission émet un avis demande le retrait de l'amendement n° 6 et, à défaut, y sera défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 7 ainsi qu'à l'amendement n° 8.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement n° 30 est de nature réglementaire. Nous le soumettons au président du Sénat sur le fondement de l'article 41.

M. Michel Mercier. – Puis-je vous demander depuis quand l'article 41 existe-t-il ? Il semble faire l'objet d'une grande découverte...

M. Philippe Bas, président. – Certaines dispositions essentielles de la Constitution n'ont pas été suffisamment respectées par le passé, ce qui a contribué à l'enflure législative, que nous réprouvons sur tous les bancs.

L'amendement n° 30 sera soumis à M. le Président du Sénat en application de l'article 41.

Article 14

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 172 rectifié ainsi qu'aux amendements n°s 112, 136, 120, 121, 43 rectifié, 79, 122, 81, 123, 173 rectifié, 82, 48 rectifié, 80 et 174 rectifié.

Article 14 bis

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement n° 41 du Gouvernement a été retiré...

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 62.

Article 14 ter

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 139.

Article 15

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement n° 14, s'il était adopté, fragiliserait la mesure d'interdiction de circulation. Les auteurs de l'amendement ne l'ignorent pas, puisqu'ils déclarent que celui-ci peut paraître difficilement compatible avec les articles 27 et 28 de la directive du 29 avril 2004.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 14, ainsi qu'aux amendements n°s 175 rectifié, 83 et 49 rectifié.

Article 16

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 84.

Article 18 A

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement n° 137 est contraire à la position de la commission. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 137.

Article 18

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 85.

Articles additionnels après l'article 18

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 178 rectifié, ainsi qu'aux amendements n°s 177 rectifié, 176 rectifié, 61 et 60.

Article 19

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement n° 138 est contraire à la position de la commission. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 138, ainsi qu'aux amendements n°s 179 rectifié, 86, 180 rectifié, 50 rectifié et 147.

Article 20

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 87.

Article 21

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'article L. 561-1 du CESEDA prévoit deux dérogations à la limitation dans le temps de l'assignation à résidence : en cas d'interdiction de retour, la mesure d'assignation de six mois maximum est renouvelable tant que l'interdiction est exécutoire, soit dans la limite fixée par l'autorité administrative elle-même au moment de la prise de décision d'une telle interdiction ; en cas d'interdiction judiciaire du territoire en application de l'article 131-30 du code de procédure pénale, ou lorsque l'étranger fait l'objet d'un arrêté d'expulsion, en application des articles L. 523-3 à L. 523-5 du CESEDA. L'article 21 maintient ces dérogations en les étendant à la mesure d'interdiction de circulation. Il ne met donc pas en œuvre une mesure plus restrictive que le droit en vigueur. Demande de retrait ou avis défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 88 et, à défaut, y sera défavorable.

Article 22

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 89.

Article 22 ter

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 40.

Article additionnel après l'article 22 ter

Les amendements n°s 9 et 151 seront soumis à M. le Président du Sénat en application de l'article 41.

Article 23

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 106.

Article 23 bis

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Bien qu'il rende obligatoire le relevé d'empreintes digitales et la prise de photo des étrangers sollicitant un titre de séjour, l'amendement n° 154 supprime la pénalisation du refus de se soumettre à ces opérations. Demande de retrait ou avis défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 154 et, à défaut, y sera défavorable.

Article 24

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 181 rectifié.

Article 25

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques nos 90 et 182 rectifié.

Elle émet également un avis défavorable aux amendements n^{os} 35, 37, 47 rectifié, 36, 183 rectifié, 38 et 63.

Article 27

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 145.

Article 28 bis A

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 91.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Nous demanderons l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 124.

M. Philippe Kaltenbach. – Pourquoi ?

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Cet amendement, qui tend à exclure les demandeurs d'asile du champ de l'infraction créée par l'article 28 *bis* A, ne se réfère qu'au statut de réfugié et pas à la protection subsidiaire. Doit-on prévoir l'immunité en la matière de tout demandeur d'asile ou seulement de ceux qui auront obtenu une protection ? Enfin, cet amendement s'articule mal avec l'article 31 de la convention de Genève qui prévoit l'immunité en matière pénale des demandeurs d'asile entrés ou séjournant de façon irrégulière sur le territoire.

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 124.

Article 28 ter

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 184 rectifié.

Article 28 quater

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 92.

Articles additionnels après l'article 28 quater

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 125 rectifié.

L'amendement n° 153 rectifié est déclaré irrecevable.

Articles additionnels après l'article 30

La commission demande le retrait de l'amendement n° 155 et, à défaut, y sera défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 59.

M. François-Noël Buffet. – Avis défavorable à l'amendement n° 58 qui n'entre pas dans le champ du présent projet de loi.

M. Jean-Yves Leconte. – Cet amendement reprend un rapport de Christian Cointat adopté à l'unanimité, il y a deux ou trois ans.

M. Philippe Bas, président. – Quand il s'agit de rapports, notre commission se prononce sur leur publication, et jamais sur le fond.

M. Jean-Yves Leconte. – En l'occurrence, il s'agissait d'un rapport sur une proposition de loi. Il serait paradoxal d'aller contre ce que nous avons voté il y a quelques années dans un texte qui porte en partie sur la nationalité.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 58.

Articles additionnels après l'article 30 bis (supprimé)

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 10 et 152 concernent la nationalité, alors que le texte que nous examinons est relatif au séjour. Demande de retrait ou avis défavorable sur ces amendements comme sur les suivants.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 10 et, à défaut, y sera défavorable.

L'amendement n° 152 est retiré.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 10, ainsi qu'aux amendements n^{os} 15 et 16.

Article additionnel après l'article 31

L'amendement n° 187 rectifié sera soumis à M. le Président du Sénat en application de l'article 41.

Article 34

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 93.

Intitulé du projet de loi

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 39.

La réunion est levée à 10 h 10

Mercredi 7 octobre 2015

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 11 heures

Nomination d'un rapporteur

M. Philippe Bas, président. – Nous devons nommer un rapporteur sur la proposition de loi relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales, présentée par Mme Patricia Adam, présidente de la Commission de la défense de l'Assemblée nationale, pour combler le vide créé par la déclaration d'inconstitutionnalité de plusieurs dispositions de la loi sur le renseignement relatives à la collecte du renseignement à l'étranger. Je vous propose que vous me confiiez ce rapport, à l'instar de celui de la loi sur le renseignement.

La commission désigne M. Philippe Bas comme rapporteur sur la proposition de loi n° 6 (2015-2016), adoptée à l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales.

Droit des étrangers en France – Suite de l'examen des amendements au texte de la commission

La commission poursuit l'examen des amendements sur son texte n° 717 (2014-2015) sur le projet de loi n° 655 (2014-2015), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif au droit des étrangers en France.

M. Philippe Bas, président. – Nous reprenons avec des amendements qui avaient été transmis au Président du Sénat pour qu'il apprécie s'ils relèvent de la loi ou du règlement. Trois amendements ont été déclaré recevables au titre de l'article 41 : ils ne relèvent pas du domaine réglementaire. Le rapporteur proposera un avis au fond.

Article additionnel après l'article 22 ter

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Les amendements identiques n°s 9 rectifié *ter* et 151 rectifié *bis* mettent en place des centres de retour, disposition déjà votée dans la loi relative au droit d'asile. J'ai visité un centre expérimental à Vitry-sur-Orne, en Moselle, ouvert depuis cinq mois. Ce dispositif pourrait être utile. Avis favorable.

*La commission émet un avis favorable aux amendements n°s 9 rectifié *ter* et 151 rectifié *bis*.*

Article additionnel après l'article 31

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 187 rectifié : non normatif, il reste une déclaration d'intention sans vocation législative concrète.

M. Philippe Bas, président. – Ce qui n'est pas normatif n'est pas forcément réglementaire : on ne pouvait pas invoquer ici l'article 41.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 187 rectifié.

M. Pierre-Yves Collombat. – Nous avons l'article 40, voici désormais l'article 41 : les droits du Parlement progressent à pas de géant ! Si j'ai bien compris, c'est le Président du Sénat qui décide souverainement. J'ai déposé un amendement facilitant l'accès à la naturalisation qui a été retoqué. Dans le Var – département d'un million d'habitants, tout de même – les dossiers sont instruits dans les Alpes-Maritimes. Mon amendement proposait que tous les départements assurent le traitement des demandes de naturalisation, aboutissement d'un parcours d'intégration déjà semé d'embûches. C'est une question de principe sur l'ensemble du territoire et non une affaire réglementaire : arrêtons de multiplier les chicanes pour empêcher l'accès à la naturalisation ! Je suis en désaccord complet avec cette décision.

M. Félix Desplan. – Je m'associe aux propos de mon collègue. J'avais déposé un amendement et un mail du Sénat m'a appris hier qu'il ne pourrait pas être présenté. Cet amendement avait pourtant été introduit à l'Assemblée nationale, qui l'avait adopté, avant d'être supprimé par notre commission des lois. Je pensais pouvoir le représenter. Les restrictions commencent à être nombreuses...

M. Philippe Bas, président. – Ce point a été débattu par la Conférence des présidents.

Mme Éliane Assassi. – Tout le monde n'était pas d'accord !

M. Philippe Bas, président. – Oui, il s'agit d'appliquer la Constitution de 1958, et de faire en sorte que la loi reste à son niveau sans rentrer dans des débats sans fin sur les modalités d'application. Il y a eu un large accord pour trouver qu'il serait mieux que le droit d'amendement soit concentré sur des questions vraiment fondamentales et que le pouvoir réglementaire retrouve toute son autorité en réglant les modalités d'application de ces principes. Lorsqu'un texte entre au Sénat avec 100 articles et en ressort avec 300, nous nous plaignons tous de l'impression de fouillis donnée par la loi, de même que les maires et nos concitoyens ! Loin de limiter le droit d'amendement, il s'agit qu'il s'exerce sur des questions relevant du législateur.

M. Simon Sutour. – J'aimerais des précisions sur la procédure. C'est une demande du rapporteur, de la commission et de son président ? Le Président du Sénat décide ensuite de l'irrecevabilité seul, dans sa souveraineté ? Mon président de groupe m'a confirmé la discussion de la Conférence des Présidents, mais nous pouvons nourrir des inquiétudes ! Si l'article 40 est plus clair, il prête à polémique. Là, c'est le fait du prince. J'aimerais bien connaître le processus décisionnel. Nous ferons le bilan de l'origine des amendements retirés et des raisons de leur retrait, et gare au dérapage ! Je ne fais pas de procès d'intention, mais je demande des explications.

M. Pierre-Yves Collombat. – Sur les principes, vous parlez d'or, monsieur le Président. Que celui qui présente les projets de loi commence par s'appliquer ces principes avec des textes qui tiennent debout ! Voyez les projets de loi santé, Macron... Combien de dispositions réglementaires dans chacun d'eux, combien dans celui-ci ? Commençons par écrire des projets de loi restreints !

On tape toujours du même côté pour limiter les dérives : on diminue le temps d'intervention, on bloque des amendements. Et on prétend renforcer les droits du Parlement ? Ceux qui devraient défendre le Sénat l'enfoncent !

M. André Reichardt. – Qu'il y ait, comme semblait l'indiquer M. Desplan, deux interprétations divergentes de la Constitution entre l'Assemblée nationale et le Sénat...

M. Félix Desplan. – C'est bien cela !

M. André Reichardt. – ... me dérange. Nous pourrions au moins émettre le vœu que l'application de l'article 41 soit identique dans les deux chambres. Le Président du Sénat ne pourrait-il intervenir auprès du Président de l'Assemblée nationale ? Sinon cela posera un vrai problème.

M. Philippe Bas, président. – Merci de cette suggestion.

M. Alain Richard. – J'ai vainement cherché dans le règlement du Sénat la disposition permettant d'appliquer l'article 41. Est-elle ouverte au seul rapporteur ou à tout sénateur ? Cela assurerait une certaine égalité dans la contestation de la validité des propositions des autres, y compris celles du Gouvernement, mais avec le risque d'un tir de barrage généralisé. Puisqu'il y a réactivation de la procédure, il serait mieux de partager exactement les règles. Cette divergence d'appréciation avec l'Assemblée nationale – comme pour l'article 40 – est extrêmement ennuyeuse. Le contrôle constitutionnel s'assure de la régularité de la procédure législative. Si un amendement a été déclaré irrecevable à tort par le président d'une assemblée, c'est une fragilité.

M. René Vandierendonck. – L'alinéa 2 de l'article 41 dispose qu'« en cas de désaccord entre le Gouvernement et le président de l'assemblée intéressée, le Conseil constitutionnel, à la demande de l'un ou de l'autre, statue dans un délai de huit jours. » En cas d'appréciation contraire du président d'une des deux assemblées, le Gouvernement a tout loisir de faire arbitrer le Conseil constitutionnel.

M. Hugues Portelli. – L'article 41 n'a pas été appliqué pendant très longtemps, puis le Conseil constitutionnel s'est réveillé un beau jour et a changé sa jurisprudence. De plus, sa rédaction n'est pas très satisfaisante : à l'origine, les rédacteurs de 1958 pensaient à des amendements d'origine gouvernementale. Or lorsque l'amendement est d'origine parlementaire, une adaptation interne est nécessaire. Théoriquement c'est le président de l'assemblée ou le Gouvernement qui soulève la question, mais il ne va pas prononcer l'irrecevabilité de lui-même. Sa décision doit être éclairée par un débat en commission ou lors de la Conférence des Présidents. Il y a un vide au niveau du droit interne du Sénat. Par quels moyens le Président du Sénat peut-il prendre position sur la mise en œuvre de l'irrecevabilité ?

M. Philippe Bas, président. – Revenons au texte constitutionnel : l'article dispose que « s'il apparaît au cours de la procédure législative qu'une proposition ou un amendement n'est pas du domaine de la loi ou est contraire à une délégation accordée en vertu de l'article 38, le Gouvernement ou le Président de l'assemblée saisie peut opposer l'irrecevabilité. » Il s'agit d'une faculté et non d'une obligation. Comment s'exerce-t-elle ? L'Instruction générale du Bureau a été précisée sur ce point le 15 avril 2015. Désormais, l'article VI *ter* de l'Instruction dispose que « la commission saisie au fond adresse au Président du Sénat une liste des propositions ou des amendements qui ne relèvent

manifestement pas du domaine de la loi ou qui sont contraires à une délégation accordée en vertu de l'article 38 de la Constitution ». Cette disposition nous impose de faire la démarche mais en restreint le champ aux amendements qui ne sont « manifestement » pas du domaine de la loi ; cela ne préjudicie pas au pouvoir du Président du Sénat, saisi par un sénateur ou lui-même de faire usage de l'article 41.

M. Vandierendonck avait cité l'alinéa 2 de l'article 41 : une sorte de voie d'appel peut être utilisée par le Gouvernement en cas de désaccord avec la décision du président de l'assemblée. Le Conseil constitutionnel, saisi, doit alors statuer dans les huit jours. Cela semble impliquer que si la procédure n'est pas suivie, on ne peut pas invoquer la décision du président de l'assemblée devant le Conseil constitutionnel : l'article 41 n'a pas prévu d'autre voie de faire trancher la question.

Vous vous rappelez que c'est bien après une délibération de la commission, sur proposition du rapporteur, que j'ai saisi hier matin le Président du Sénat.

M. Hugues Portelli. – Cette règle figure dans l'Instruction générale du Bureau et non dans le Règlement du Sénat, habileté destinée à éviter l'avis du Conseil constitutionnel. De plus, le conflit entre le président d'une assemblée et le Gouvernement ne règle pas les différences d'interprétation entre les membres de cette assemblée et leur président.

M. Pierre-Yves Collombat. – J'abonde en ce sens. Le problème n'est pas le désaccord éventuel entre le Président du Sénat et le Gouvernement, mais le fonctionnement interne de notre assemblée. Une procédure doit être au minimum contradictoire. Certes, notre commission a décidé de soulever la question d'irrecevabilité, mais à 9 heures du matin un mardi, alors que les commissions se réunissent le mercredi. Quand cela arrange, les décisions se prennent ailleurs ! Le contradictoire n'est-il pas l'un des fondements de notre État de droit ? Laissez-nous au moins présenter nos arguments...

M. Alain Richard. – Plusieurs collègues s'interrogent sur la place réelle de cette disposition dans l'Instruction générale du Bureau. En tant qu'ancien rapporteur du groupe de réflexion sur les méthodes de travail du Sénat, je présente à la commission mes regrets de n'avoir pas vérifié ce point. Constitutionnellement, l'article 41 donne un pouvoir propre au Président du Sénat. La disposition de l'Instruction comble un vide juridique ; si elle ne prévoit qu'une voie de saisine du Président, elle ne saurait interdire à tout sénateur de saisir le Président, qui devra alors répondre.

Le fait que le Gouvernement puisse, en cours de procédure, faire vérifier si une disposition est réglementaire, ne prive pas d'autres requérants de mentionner ce moyen dans leurs recours. Cela nous donne une liberté d'appréciation beaucoup plus large que ce que je pensais initialement.

M. Michel Mercier. – Toutes les dispositions juridiques ont une histoire et un âge. L'article 41 avait en 1958 le même sens que le premier Conseil constitutionnel présidé par Léon Noël : il devait protéger l'action du Gouvernement. Il n'a jamais été appliqué par le Parlement ni par les gouvernements successifs. Depuis, la procédure parlementaire s'est alourdie, et l'on est arrivé à un embouteillage parlementaire et à des lois bavardes. Je ne suis pas sûr qu'on parvienne à y remédier en reprenant de vieilles lunes. On est en train de confier au Président du Sénat un pouvoir énorme, et on crée des difficultés entre le Président du Sénat et le Gouvernement. Il faudra évidemment surseoir à statuer durant les huit jours d'examen du

Conseil constitutionnel, ce qui bloquera encore plus le processus législatif. Attention, la situation n'est plus celle de 1958.

M. Hugues Portelli. – La distinction entre la loi et le règlement n'existe pas dans le droit communautaire : pour transposer des directives, nous devons savoir de quel côté de la barrière nous nous trouvons. Il y a quelques années, le Conseil constitutionnel a fusionné les procédures des articles 37 alinéa 2 et 61, ce qui autorise à soulever le problème dans le cadre du contrôle de constitutionnalité des lois. Rien n'empêcherait de le faire à propos de l'article 41. Encore faut-il que cela ait été évoqué dans les débats en commission ou en séance, d'où l'importance de ne pas se contenter d'un courrier ou d'un courriel.

M. Simon Sutour. – Les actes d'exécution et les actes délégués européens relèvent du domaine réglementaire, et ils prennent une place de plus en plus importante, comme je l'avais souligné dans un rapport de la commission des affaires européennes. J'aimerais disposer d'explications sur le processus : comment procédez-vous ? Vous avez envoyé un mail ou une lettre au Président du Sénat ? J'espère avoir une réponse...

M. Philippe Bas, président. – Hier le rapporteur a proposé à la commission de soumettre au président du Sénat des amendements en application de l'article 41, ce qui a été accepté. Si quelqu'un avait demandé un vote, je l'aurais proposé. J'ai signé une lettre à l'intention du Président du Sénat comprenant l'ensemble des amendements et les motifs pour lesquels ils nous apparaissent manifestement irrecevables au regard de l'article 40. Le Président du Sénat a donné hier son appréciation en faisant un tri entre les amendements. Nous avons essayé les plâtres et la procédure peut certainement être améliorée.

M. Collombat a une excellente idée de demander au Gouvernement de donner le bon exemple. Pour un projet de loi, nous ne pouvons le faire qu'en déposant des amendements pour écarter des dispositions relevant du domaine réglementaire – ce qui nous arrive très souvent. Je retiens aussi l'idée excellente de M. Reichardt de suggérer au Président du Sénat d'intervenir auprès de son homologue à l'Assemblée pour qu'il applique les mêmes règles. Revenons aux amendements du Gouvernement.

Article 8 bis A

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 195.

Article 13 bis A

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 196.

Article 14

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 198.

Article 18

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 199.

Article 20

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 200.

Article additionnel après l'article 20

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 201.

Article 23 bis A

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – J'émet un avis de sagesse positive sur l'amendement n° 197.

La commission émet un avis de sagesse sur l'amendement n° 197.

Article 25

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 194.

M. Jean-Pierre Sueur. – Dans les convocations à nos réunions de commission, certaines réunions étaient doublement encadrées, et dans les conclusions de la Conférence des présidents, certaines séances sont marquées d'un astérisque. Si je comprends le lien avec des réalités désormais financières, je pense que toutes les réunions ont une égale dignité, que ce soient des réunions de commission ou des séances publiques. Il n'y a aucune raison pour en encadrer certaines : cela sous-entendrait que certaines séances sont plus importantes que d'autres.

M. Philippe Bas, président. – Cela va de soi, toutes nos séances sont d'égale importance, tout comme les textes que nous examinons.

La commission donne les avis suivants :

AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 7 Première délivrance de la carte de séjour temporaire et de certaines cartes pluriannuelles		
M. BUFFET, rapporteur	189	Adopté
Article 10 bis Autorisation provisoire de séjour pour les parents d'enfants malades		
M. BUFFET, rapporteur	190	Adopté
Article 11 Précisions rédactionnelles des dispositions relatives à l'emploi d'un étranger non autorisé à travailler		
M. BUFFET, rapporteur	191	Adopté

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 14 bis Validation par le maire des attestations d'hébergement		
M. BUFFET, rapporteur	193	Adopté
Article 27 Sanctions pénales en cas de non-respect des conditions de l'assignation à résidence		
M. BUFFET, rapporteur	192	Adopté

AUTRES AMENDEMENTS DE SÉANCE

Auteur	N°	Avis de la commission
Motion		
Mme ASSASSI	11	Défavorable
Article 1^{er} A Débat annuel au Parlement sur les orientations pluriannuelles de la politique d'immigration et d'intégration		
Mme D. GILLOT	107	Défavorable
M. KAROUTCHI	1	Demande de retrait
M. M. MERCIER	149	Demande de retrait
Article additionnel avant l'article 1^{er}		
M. KAROUTCHI	5	Favorable
M. M. MERCIER	150	Favorable
Article 1^{er} Contrat d'accueil et d'intégration		
M. M. MERCIER	148	Favorable
Mme D. GILLOT	108	Défavorable
Article 4 Documents ouvrant droit au séjour de plus de trois mois		
Mme ASSASSI	65	Défavorable
Mme D. GILLOT	146	Défavorable
M. KAROUTCHI	3	Défavorable
M. LECONTE	44 rect.	Défavorable
M. KALTENBACH	127	Défavorable
M. LECONTE	45 rect.	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
M. KAROUTCHI	2	Défavorable
Article additionnel après l'article 4		
M. LECONTE	51 rect.	Défavorable
M. LECONTE	53	Défavorable
M. LECONTE	54	Défavorable
M. LECONTE	56	Défavorable
M. LECONTE	55	Défavorable
Article 5 Autorisation provisoire de séjour pour les étudiants titulaires d'un master		
Mme BLANDIN	159	Défavorable
Mme BLANDIN	160	Défavorable
Mme BLANDIN	161	Défavorable
M. MÉZARD	21	Défavorable
M. GROSPERRIN	17	Favorable
Article 8 Contrôle du droit au séjour du titulaire d'une carte de séjour temporaire ou d'une carte pluriannuelle		
Mme ASSASSI	66	Défavorable
Mme BENBASSA	163	Défavorable
Mme ASSASSI	67	Défavorable
Mme BENBASSA	164	Défavorable
M. KALTENBACH	129	Défavorable
Mme YONNET	162	Défavorable
M. KALTENBACH	113	Défavorable
M. LECONTE	52	Défavorable
Article 8 bis A Motifs de refus ou de retrait du titre de séjour		
Le Gouvernement	195	Défavorable
Article 9 Carte de séjour temporaire autorisant l'exercice d'une activité professionnelle		
Mme ASSASSI	68	Défavorable
M. KALTENBACH	114	Défavorable
Mme ASSASSI	69	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
M. LECONTE	57	Sagesse
Article additionnel après l'article 9		
Mme ASSASSI	70	Défavorable
M. MÉZARD	32	Défavorable
Mme ASSASSI	71	Sagesse
Article 10 Délivrance de la carte de séjour portant la mention « vie privée et familiale » ; procédure « étrangers malades »		
M. KAROUTCHI	12	Défavorable
Mme ASSASSI	74	Défavorable
M. KALTENBACH	130	Défavorable
Mme BENBASSA	165	Défavorable
Mme ASSASSI	72	Défavorable
Mme BENBASSA	166	Défavorable
M. KALTENBACH	115	Défavorable
M. COLLOMBAT	22	Défavorable
Mme ASSASSI	73	Défavorable
Article 10 bis Autorisation provisoire de séjour pour les parents d'enfants malades		
M. MÉZARD	105	Défavorable
M. KALTENBACH	131	Défavorable
M. MÉZARD	33	Défavorable
Article 10 ter (supprimé) Renouvellement automatique du titre de séjour pour les personnes victimes de violences conjugales		
M. KALTENBACH	132	Défavorable
Article 10 quater (supprimé) Titre de séjour pour les personnes victimes de violences familiales		
M. KALTENBACH	133	Défavorable
Mme BENBASSA	167 rect.	Défavorable
Mme BENBASSA	168 rect.	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 11 Précisions rédactionnelles des dispositions relatives à l'emploi d'un étranger non autorisé à travailler		
M. GROSPERRIN	18	Favorable
Mme ASSASSI	76	Défavorable
Mme S. ROBERT	142	Défavorable
Mme ASSASSI	77	Défavorable
M. COLLOMBAT	25	Défavorable
M. KALTENBACH	116	Défavorable
Mme BENBASSA	169 rect.	Défavorable
M. COLLOMBAT	26	Défavorable
M. COLLOMBAT	31	Défavorable
Mme YONNET	141	Défavorable
M. MÉZARD	23	Défavorable
Mme ASSASSI	75	Défavorable
M. KALTENBACH	117	Défavorable
M. MÉZARD	24	Défavorable
M. KALTENBACH	118	Défavorable
Mme BENBASSA	185 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme S. ROBERT	144	Défavorable
M. COLLOMBAT	27	Favorable
Article additionnel après l'article 11		
M. MÉZARD	28	Demande de retrait
M. MÉZARD	29	Demande de retrait
Article additionnel après l'article 13		
M. KAROUTCHI	4	Défavorable
Article 13 bis A (supprimé) Carte de résident de plein droit pour les étrangers retraités		
Le Gouvernement	196	Défavorable
Article 13 bis Conditions de délivrance de la carte « résident de longue durée-UE »		
Mme BENBASSA	170	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 13 ter Délivrance de plein droit de la carte de résident		
M. LECONTE	64	Défavorable
Article 13 quater (supprimé) Délivrance de plein droit de la carte de résident permanent		
M. LECONTE	109	Défavorable
M. KALTENBACH	119	Défavorable
Article 13 quinquies (supprimé) Carte de séjour temporaire pour les victimes de mariage forcé		
M. KALTENBACH	134	Défavorable
Article additionnel après l'article 13 quinquies (supprimé)		
Mme ASSASSI	78	Défavorable
Article 13 sexies (supprimé) Extension du régime de l'ordonnance de protection aux violences commises par l'ancien conjoint, concubin, ou partenaire de pacte de solidarité civile		
M. MÉZARD	34	Défavorable
Mme BENBASSA	171 rect. bis	Défavorable
Article additionnel après l'article 13 sexies (supprimé)		
M. DOLIGÉ	188	Favorable
Article 13 septies Allongement de la condition de séjour sur le territoire français pour bénéficier de la procédure du regroupement familial		
M. KALTENBACH	140	Défavorable
Article 13 octies Rétablissement d'un droit annuel pour pouvoir bénéficier de l'aide médicale d'État		
M. KALTENBACH	135	Défavorable
M. KAROUTCHI	13	Sagesse
Article additionnel après l'article 13 octies		
M. KAROUTCHI	6	Défavorable
M. KAROUTCHI	7	Défavorable
M. KAROUTCHI	8	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 14 Obligation de quitter le territoire français et interdiction de retour sur le territoire français		
Mme BENBASSA	172 rect.	Défavorable
M. LECONTE	112	Défavorable
M. KALTENBACH	136	Défavorable
M. KALTENBACH	120	Défavorable
M. KALTENBACH	121	Défavorable
M. LECONTE	43 rect.	Défavorable
Mme ASSASSI	79	Défavorable
Le Gouvernement	198	Défavorable
Mme ASSASSI	81	Défavorable
M. KALTENBACH	122	Défavorable
M. KALTENBACH	123	Défavorable
Mme BENBASSA	173 rect.	Défavorable
Mme ASSASSI	82	Défavorable
M. LECONTE	48 rect.	Défavorable
Mme ASSASSI	80	Défavorable
Mme BENBASSA	174 rect.	Défavorable
Article 14 bis Validation par le maire des attestations d'hébergement		
M. LECONTE	62	Défavorable
Article 14 ter Dépôt d'une garantie financière en guise de garantie de représentation		
M. KALTENBACH	139	Défavorable
Article 15 Obligation de quitter le territoire français à l'encontre d'un ressortissant d'un État membre de l'Union européenne, d'un autre État partie à l'accord sur l'espace économique européen ou de la Confédération suisse ou un membre de sa famille ; création d'une interdiction de circulation sur le territoire français et attribution au juge des libertés et de la détention de la compétence pour apprécier la légalité de la mesure de placement en rétention		
M. KAROUTCHI	14	Défavorable
Mme BENBASSA	175 rect.	Défavorable
Mme ASSASSI	83	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
M. LECONTE	49 rect.	Défavorable
Article 16 Caractère suspensif du recours devant le juge des référés contre une OQTF prononcée outre-mer		
Mme ASSASSI	84	Défavorable
Article 18 A Régime contentieux de la décision de placement en rétention		
M. KALTENBACH	137	Défavorable
Article 18 Faculté de requérir la force publique pour escorter une personne assignée à résidence auprès des autorités consulaires en vue de préparer son départ		
Le Gouvernement	199	Favorable
Mme ASSASSI	85	Défavorable
Article additionnel après l'article 18		
Mme BENBASSA	178 rect.	Défavorable
Mme BENBASSA	177 rect.	Défavorable
Mme BENBASSA	176 rect.	Défavorable
M. LECONTE	61	Défavorable
M. LECONTE	60	Défavorable
Article 19 Caractère subsidiaire du placement en rétention administrative par rapport à l'assignation à résidence		
M. KALTENBACH	138	Défavorable
Mme BENBASSA	179 rect.	Défavorable
Mme ASSASSI	86	Défavorable
Mme BENBASSA	180 rect.	Défavorable
M. LECONTE	50 rect.	Défavorable
M. KALTENBACH	147	Défavorable
Article 20 Faculté d'assigner à résidence à la fin de la rétention		
Mme ASSASSI	87	Défavorable
Le Gouvernement	200	Défavorable
Article additionnel après l'article 20		
Le Gouvernement	201	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 21 Modification des conditions de l'assignation à résidence		
Mme ASSASSI	88	Défavorable
Article 22 Caractère prioritaire de l'assignation à résidence par rapport au placement en rétention administrative		
Mme ASSASSI	89	Défavorable
Article 22 ter Précision de l'infraction de soustraction à une mesure de refus d'entrée en France, d'une interdiction administrative du territoire, d'un arrêté d'expulsion, d'une mesure de reconduite à la frontière ou d'une obligation de quitter le territoire français et création d'un délit de soustraction à une mesure de placement en rétention ou de placement en zone d'attente		
M. COLLOMBAT	40	Défavorable
Article additionnel après l'article 22 ter		
M. KAROUTCHI	9 rect. <i>ter</i>	Favorable
M. M. MERCIER	151 rect. <i>bis</i>	Favorable
Article 23 Accès des journalistes aux zones d'attente et lieux de rétention administrative		
M. MÉZARD	106	Défavorable
Article 23 bis A Conclusion de conventions pour l'assistance juridique des étrangers placés en zone d'attente		
Le Gouvernement	197	Sagesse
Article 23 bis Sanction pénale en cas de refus de se soumettre à la prise d'empreintes digitales ou de photographie		
Mme BOUCHART	154	Défavorable
Article 24 Extension à la Martinique des dispositions relatives à la visite sommaire des véhicules et au contrôle d'identité		
Mme BENBASSA	181 rect.	Défavorable
Article 25 Transmission d'informations en vue de la lutte contre la fraude au séjour		
Mme ASSASSI	90	Défavorable
Mme BENBASSA	182 rect.	Défavorable
M. MÉZARD	35	Défavorable
M. MÉZARD	37	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
M. LECONTE	47 rect.	Défavorable
M. MÉZARD	36	Défavorable
Mme BENBASSA	183 rect.	Défavorable
M. MÉZARD	38	Défavorable
M. LECONTE	63	Défavorable
Le Gouvernement	194	Favorable
Article 27 Sanctions pénales en cas de non-respect des conditions de l'assignation à résidence		
Mme S. ROBERT	145	Défavorable
Article 28 bis A Sanction pénale en cas d'utilisation frauduleuse d'un document d'identité ou de voyage ou de facilitation d'une telle fraude		
Mme ASSASSI	91	Défavorable
M. KALTENBACH	124	Avis du Gouvernement
Article 28 ter Office du juge des libertés et de la détention en zone d'attente		
Mme BENBASSA	184 rect.	Défavorable
Article 28 quater Délai d'un jour franc avant le rapatriement d'un mineur isolé étranger non admis sur le territoire		
Mme ASSASSI	92	Défavorable
Article additionnel après l'article 28 quater		
M. KALTENBACH	125 rect.	Défavorable
Article additionnel après l'article 30		
Mme BOUCHART	155	Défavorable
M. LECONTE	59	Défavorable
M. LECONTE	58	Défavorable
Article additionnel après l'article 30 bis (supprimé)		
M. KAROUTCHI	10	Demande de retrait
M. M. MERCIER	152	Demande de retrait
M. KAROUTCHI	15	Défavorable
M. KAROUTCHI	16	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Article additionnel après l'article 31		
M. SOILIH	187 rect.	Défavorable
Article 34 Ratification de l'ordonnance portant extension et adaptation à Mayotte du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile		
Mme ASSASSI	93	Défavorable
Intitulé du projet de loi		
M. MÉZARD	39	Défavorable

La réunion est suspendue à 11 heures 40

La réunion reprend à 11 h 55

Dématérialisation du Journal officiel de la République française – Examen du rapport et des textes de la commission

Au cours d'une seconde réunion, la commission examine le rapport de M. Alain Anziani et les textes qu'elle propose sur la proposition de loi organique n° 572 (2014-2015) et la proposition de loi n° 573 (2014-2015), présentées par M. Vincent Eblé et plusieurs de ses collègues, portant dématérialisation du Journal officiel de la République française.

M. Philippe Bas, président. – Nous inaugurons la procédure d'examen en commission prévue par l'article 47 *ter* du Règlement, avec les deux propositions de loi sur la dématérialisation du *Journal officiel* présentées par notre collègue Vincent Eblé. Cette nouvelle procédure a été introduite dans notre Règlement à la suite de la réforme du 13 mai 2015, à l'initiative du Président Gérard Larcher, dans le prolongement du groupe de réflexion sur les méthodes de travail du Sénat, conduit par nos collègues Alain Richard et Roger Karoutchi. Elle se fonde sur l'article 44 de la Constitution qui, dans sa rédaction issue de la révision du 23 juillet 2008, prévoit que le droit d'amendement s'exerce en séance ou en commission selon les conditions fixées par le règlement des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique. Ainsi, la loi organique du 15 avril 2009 a prévu que le texte adopté par la commission saisie au fond pouvait être seul mis en discussion en séance, et cela à l'exclusion de tout amendement, à la condition que le Gouvernement, le président de la commission saisie au fond ou un président de groupe ne s'y oppose pas. La Conférence des présidents du mercredi 15 septembre a autorisé la procédure d'examen en commission pour les deux textes dont nous sommes saisis.

Cette réunion est publique et fait l'objet d'une retransmission par les moyens modernes de communication. Autre particularité par rapport à nos usages, le Gouvernement est présent et je remercie Mme Clotilde Valter, secrétaire d'État chargée de la réforme de l'État et de la simplification, de nous avoir rejoints. Je souhaite également la bienvenue à notre collègue Vincent Eblé, auteur des deux propositions de loi, et aux signataires des amendements extérieurs à notre commission. Je rappelle cependant que seuls les membres de la commission des lois pourront prendre part au vote.

Enfin, ces textes sont inscrits à l'ordre du jour de la séance publique de lundi prochain.

M. Vincent Eblé, auteur de la proposition de loi organique et de la proposition de loi. – Je vous remercie de nous accueillir en commission des lois pour l'examen de la proposition de loi et de la proposition de loi organique. Nous souhaitons en effet, réformer le dispositif dans sa totalité, y compris dans les collectivités d'outre-mer, d'où une modification de la loi organique.

La réforme que vous avez mentionnée nous invite à la sobriété, à la simplification et à l'allègement. C'est aussi ce à quoi vise la dématérialisation intégrale du *Journal officiel de la République française*, dont le processus est en marche depuis longtemps déjà, avec l'émergence des publications par télématique, au début des années 80 et l'édition du *Journal officiel* en ligne (Joel) dès 1982-1983, puis à la fin des années 90 la publication en ligne, sur la toile, et en 2004 un processus de publication du *Journal officiel* authentifié et un développement continu des consultations.

La dématérialisation parachève le dispositif : en faisant disparaître la publication papier, on allège la direction de l'information légale et administrative (DILA) afférente, sous condition, bien entendu que la communicabilité des informations de droit et l'accès de nos concitoyens à ces données restent garantis. Cette réforme est conduite en étroite coordination avec le Gouvernement et les administrations concernées. Les changements d'organisation au sein de la DILA et de son service d'imprimerie ont été anticipés : il y aura quelques ajustements, pas de révolution. Je remercie le rapporteur d'avoir pris le temps de m'auditionner, et je me tiens à votre disposition pour expliciter les intentions des auteurs de ce texte.

M. Alain Anziani, rapporteur. – « Nul n'est censé ignorer la loi » : chacun connaît cet adage, simple, facile et percutant ; sa mise en œuvre reste pourtant compliquée. Sous l'Ancien Régime, elle se faisait à son de trompe ou bruit de tambour. Puis, la Révolution française a inventé le *Bulletin des lois*, remplacé en 1870 par le *Journal officiel de la République française*. Irons-nous au-delà de la version papier du *Journal officiel* ?

Grâce à l'ordonnance du 20 février 2004, une version électronique du *Journal officiel* est reconnue d'ores et déjà, qui remporte un franc succès. Avant même cette ordonnance, *Légifrance* publiait sur son site un certain nombre de textes, ce qui signifie que depuis l'ordonnance déjà la version électronique a la même valeur probante que la version papier. Cependant, certains actes définis par le décret du 28 mai 2004 restent publiés uniquement sur papier : changement de nom, francisation d'un nom ou d'un prénom, attribution d'un prénom, acquisition, réintégration, perte ou déchéance de la nationalité française, etc. La logique est claire : protéger les données sensibles de l'individu. Ces textes ne représentent que 8 % de l'ensemble des textes publiés au *Journal officiel*.

À l'inverse, un certain nombre d'actes sont publiés uniquement sous forme électronique : actes réglementaires et décisions individuelles relatifs à l'organisation administrative de l'État, ceux qui concernent les fonctionnaires et agents publics, les magistrats ou les militaires, certaines décisions relatives au budget de l'État, comme les décrets ou les arrêtés portant répartition, ouverture ou virement de crédits, les décisions individuelles prises par le ministre de l'économie dans le domaine de la concurrence, les actes réglementaires et les décisions individuelles des autorités administratives et publiques indépendantes, sauf celles qui intéressent la généralité des citoyens.

L'objet des deux propositions de loi est simple : mettre un terme à la version papier du *Journal officiel*, et cela avec une rapidité foudroyante, puisque cette suppression doit intervenir au 1^{er} janvier 2016. La numérisation concernera l'ensemble du territoire métropolitain, mais aussi les collectivités ultramarines, d'où la proposition de loi organique.

Cette réforme est espérée depuis longtemps. En 2014, la Cour des comptes demandait déjà la réduction du nombre d'exemplaires papier du *Journal officiel*, et considérait comme inéluctable à court terme la disparition de cette version. Notre collègue, Philippe Dominati, alors rapporteur spécial de la commission des finances, avait invité le Gouvernement à dématérialiser le *Journal officiel*. Entre 2004 et 2011, la diffusion de la version papier a chuté de 33 500 à 2 261 abonnés, essentiellement constitués par des administrations. Parallèlement, le nombre d'abonnés à la version électronique a augmenté jusqu'à 67 000. La révolution est déjà passée dans les mœurs ; 40 % des textes sont d'ailleurs publiés uniquement au format électronique.

La dématérialisation a d'abord pour avantage la gratuité de l'accès, contre 360 euros environ par an pour un abonnement papier. Elle offre également une diffusion rapide sur l'ensemble du territoire et une permanence d'accès. À cela s'ajoute accessoirement une petite économie, si l'on considère que la version papier coûte un million d'euros et que les abonnements rapportent 600 000 euros, d'où un solde économisé de 400 000 euros. Enfin, on ne saurait négliger l'impact écologique de la dématérialisation.

Quant aux emplois concernés, une délégation de la CGT nous a confirmé hier que personne n'est affecté spécifiquement à la version papier plutôt qu'à celle électronique, au sein de la Société anonyme de composition et d'impression des journaux officiels (SACIJO).

En matière de légalité, certains d'entre vous s'inquiètent de la difficulté qu'il pourrait y avoir à accéder au *Journal officiel* électronique en raison de la fracture numérique. Bien sûr, il reste des zones qui ne sont pas couvertes en France. Cependant, l'acheminement de la version papier n'allait pas non plus sans difficulté, dans certaines parties du territoire, avec la nécessité de trouver les moyens de transport nécessaires et les coûts y afférant. La version dématérialisée a au moins l'avantage de la gratuité. Par conséquent, je ne crois pas qu'au regard de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, on puisse craindre une atteinte à l'égalité des citoyens devant l'accès à la connaissance de la loi.

Nous sommes tous soucieux de la protection des données, et il ne faudrait pas que la dématérialisation facilite la constitution de fichiers par les moteurs de recherche, portant par exemple sur les personnes qui ont fait l'objet d'une naturalisation ou d'un changement de nom. La Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) rappelle que le passage doit être neutre de ce point de vue, et le Gouvernement a envisagé différents dispositifs de restriction d'accès pour freiner les moteurs de recherche, avec notamment un système de sommaire. Nous pourrions également avoir recours au système Captcha, avec l'insertion de chiffres et de lettres pour accéder à certains contenus.

Conformément aux articles 74 et 77 de la Constitution, le président du Sénat a consulté l'ensemble des assemblées des collectivités d'outre-mer concernées par la proposition de loi organique que nous devons examiner. Nous ne disposons que de la réponse favorable au nom de l'assemblée territoriale des îles Wallis et Futuna ; nous n'en restons pas moins conformes aux dispositions constitutionnelles.

Mme Clotilde Valter, secrétaire d'État à la réforme de l'État et à la simplification. – Je vous remercie de m'accueillir pour la présentation de ces textes, et je salue la mise en place de cette nouvelle procédure d'examen en commission, intéressante pour le travail parlementaire.

Les propositions soumises à votre examen sont de bon sens et s'appuient sur des constats partagés. Elles s'inscrivent dans une durée longue qui remonte aux années 1980. Les usages ont beaucoup évolué : la fréquentation du sommaire électronique dépasse les 66 000 abonnés en 2014, avec plusieurs millions de consultations sur la toile. Les deux versions papier et électronique coexistent pour l'instant, d'où une complexité en termes de services et de production. La dématérialisation totale modifiera les conditions de traitement et d'organisation de la publication. Elle améliorera les contrôles internes et favorisera une diffusion plus rapide du *Journal officiel*. La DILA, s'est attachée à rendre la consultation de ses sites internet accessibles aux handicapés visuels, auditifs ou moteur, comme en atteste la modernisation de [www. service-public.fr](http://www.service-public.fr), en septembre.

Le Gouvernement a veillé à s'assurer que la protection des données personnelles soit effective. Pour éviter l'indexation par des moteurs de recherche, on aura le *Journal officiel* et une annexe authentique au *Journal officiel* du jour avec un document électronique distinct. Les actes ne pourront être consultés qu'à partir de la date, sans moteur de recherche.

Le rapporteur a tout dit de l'impact sur le modèle économique. Depuis un certain temps, les opérations d'impression de la DILA sont réorientées vers une impression de qualité. Le processus de modernisation en cours – une certification ISO, un plan de formation et la conclusion d'un accord social – n'affecte pas directement l'emploi. Le changement dépasse la dématérialisation du *Journal officiel*. Je vous remercie de votre accueil et répondrai à toutes vos questions.

M. Alain Richard. – Ce que nous faisons affecte indirectement une disposition de droit qui n'est pas anecdotique, l'article 1^{er} du code civil. Quand une règle entre-t-elle en vigueur ? À la date préalablement fixée ou le lendemain de sa publication – la proposition de loi ne modifie pas cette disposition, puisque l'on publiera en ligne un document qui sera toujours un document intégral. Les actes ne seront pas publiés l'un après l'autre mais ensemble dans un journal, à l'édition quotidienne. Dès le matin de leur publication, les actes seront portés à la connaissance de tous, ce qui constitue un progrès, alors que l'exemplaire papier peut parvenir le lendemain. On n'avait jusqu'à présent connaissance du droit en vigueur que lorsqu'il l'était déjà.

M. Jean Louis Masson. – Jusqu'à présent, la coexistence d'une version informatique et d'une version papier donnait satisfaction. Continuons à disposer des deux. Ces propositions de loi, qui représentent une fausse simplification, créent une situation aussi aberrante que celle des déclarations d'impôts : on veut forcer la main de ceux qui préfèrent la version papier. La somme économisée de 400 000 euros est tout à fait dérisoire. La version papier est celle que conservent les bibliothèques. Vous proposez une fausse rationalisation.

Le *Journal officiel* des questions parlementaires n'existe même pas en version PDF, et voilà qu'on veut supprimer le papier ? Commencez par en fournir une version PDF et non Word. Je suis radicalement contre ces deux propositions de loi inopportunes.

M. Philippe Bas, président. – Votre point de vue a le mérite de la clarté.

M. Thierry Foucaud. – Je me sens un peu seul... Je partage l'idée selon laquelle la dématérialisation appartient au progrès des sciences et techniques, qui doit être mis au profit de l'homme. La question de fond posée par ces deux propositions de loi est : pouvons-nous, au-delà de l'évolution des techniques d'impression, assurer la pérennité d'un pôle public d'impression légale et de l'emploi existant – je ne suis pas là-dessus en accord avec ce qui a été dit – et répondre à la demande des administrations d'une production optimale, de qualité au meilleur coût. On nous dit que les effectifs ne sont pas en danger. Mais les salariés de la SACIJO affectés à la publication du *Journal officiel* passent d'un peu plus de 200 à 160... La dématérialisation – la publication en ligne a débuté dans les années 2000 – avait déjà réduit les effectifs de 400 à un peu plus de 200. Si nous restons dans la logique actuelle d'économies de court terme, nous risquons de voir disparaître des éléments supplémentaires du service public.

Par nos deux amendements, nous soulignons qu'il est préférable de tirer parti du capital humain, des compétences des salariés de la DILA, pour donner un nouvel élan à la production d'informations légales. L'impression de l'information légale est souvent assurée par le secteur privé, ce qui pose un problème de démocratie et de service public. Quelle pérennité pour les emplois de la DILA et de la SACIJO ? Comment faire plus et mieux avec des personnes dont la compétence fondamentale est d'éditer et de protéger nos publications ? Le sens de nos amendements est de combiner la gestion des ressources humaines et la définition d'un plan de charge tout en réalisant des économies substantielles dans la publication légale et administrative.

M. François Grosdidier. – Nous sommes tous attachés au service public. Les élus locaux sont tous contraints de réduire les services publics de première nécessité. Ils considèrent tous qu'il faudrait plus d'infirmiers, d'enseignants, de policiers, de magistrats. Toutefois, défendre le service public ne signifie pas défendre des entités productives en papier et non en services directs à la population. Il est archaïque de vouloir les laisser en l'état quand la population n'y trouve aucun intérêt. Rien ne justifie le maintien de la version papier du *Journal officiel*. Les administrations, comme les parlementaires, peuvent imprimer les communications informatiques. Il n'y a rien de plus facile que de transformer un document Word en document PDF – des formations existent au Sénat. Mais ce qui vaut pour les parlementaires ne vaut pas pour les contribuables âgés, qui devraient pouvoir continuer à déclarer leurs revenus sur papier, ce qui est un autre débat.

Mme Lana Tetuanui. – Monsieur le rapporteur, la Polynésie française est à 20 heures d'avion. À Paris, on doit faire des efforts pour que les élus polynésiens soient consultés en temps et en heure. Les deux propositions de loi ne seront étudiées à l'assemblée de la Polynésie française que vendredi matin. Comment peut-elle rendre son avis ?

La Polynésie française est vaste comme l'Europe. Les seuls représentants de l'État sont les communes, que le projet de loi de finances va asphyxier. La Polynésie est une collectivité de la Nation. Or tous les citoyens n'ont pas accès à internet. Comment les citoyens peuvent-ils accéder au *Journal officiel* dans des atolls perdus, comme les Tuamotu, où le seul point de connexion à internet est la mairie ? Il ne faudra pas s'étonner que les propositions de loi soient rejetées à l'unanimité par l'assemblée de la Polynésie française – je connais trop mes collègues pour en douter. L'amendement de MM. Mézard et Collombat me rassure et je le soutiendrai, afin de donner une chance à ceux qui n'ont pas d'accès à internet d'obtenir une version papier des actes de la République.

Mme Sophie Joissains. – Conservera-t-on un exemplaire papier du *Journal officiel* pour les archives ? Les piratages sur internet peuvent être dévastateurs.

M. François Bonhomme. – La disparition programmée de la version papier du *Journal officiel* suscite bien des vocations tardives de lecteurs... J'ai entendu ma collègue de la Polynésie française. Même plus proches de Paris, les territoires ruraux sont eux aussi parfois coupés de certaines informations. La version papier offre un moyen d'y accéder. Je souscris aux arguments portant sur la réduction des coûts et la rapidité de diffusion, mais les inégalités territoriales seront renforcées. On rétorquera que le plan France très haut débit y remédiera. Je n'en souhaite pas moins un système papier pour ceux qui le souhaitent, au moins à titre transitoire.

M. Alain Anziani, rapporteur. – Merci de ces interventions très argumentées. Je salue les propos d'Alain Richard. Je note que M. Masson est opposé par principe à la numérisation de la société. Il ne reste aujourd'hui plus que 2 260 abonnés au *Journal officiel* papier, dont 90 % sont des administrations et 10 % des particuliers, soit environ 200 personnes. Rapportons les enjeux à leur mesure.

Je partage la préoccupation de M. Foucaud, mais le débat sur l'emploi dans le service public va bien au-delà de ces deux propositions de loi. Un protocole social a été signé entre les organisations syndicales de la SACIJO et l'État le 29 juin dernier. La baisse du nombre d'emplois, de 211 à 150, n'est pas une conséquence directe de la dématérialisation du *Journal officiel* mais d'un phénomène plus général de numérisation. Monsieur Grosdidier, je partage vos propos.

Madame Tetuanui, nous sommes liés par des dispositions constitutionnelles. Le président du Sénat a interrogé les assemblées des collectivités d'outre-mer le 27 août 2015. Le délai de réponse prévu par la loi organique est d'un mois. Les délais sont respectés, même si nous regrettons que certaines assemblées ultramarines n'aient pas pu s'exprimer. Sans polémique, précisons le nombre d'abonnés dans ces collectivités ultramarines : 12. Mesurons l'ampleur d'une décision qui ne provoquera pas de séisme. L'édition du *Journal officiel de la Polynésie française* n'est pas concernée par ces deux textes.

Mme Joissains se pose la question de l'archivage. Aucune archive n'est éternelle. Les incendies existent. Monsieur Bonhomme, la publication le même jour à la même heure en tout lieu, gratuitement, est un progrès considérable. Sans être merveilleuse partout, la couverture d'internet est large, de nos jours. Aucun département n'est, sur la totalité de son territoire, privé de l'accès au Web.

Mme Clotilde Valter, secrétaire d'État. – Seules cinq personnes de l'imprimerie sont concernées par le plan de départs volontaires et l'accord social – des mesures d'âge. L'impression du *Journal officiel* pour ses 2 000 abonnés représente une demi-heure d'activité rotatives. Voyez son poids ! L'État a bien une stratégie d'impression, vers plus de qualité. L'on imprime les rapports du Conseil d'État et d'autres institutions. Les millions de consultations ne sont pas prises en charge par une société privée, mais par des effectifs de la DILA. Quand les citoyens utilisent internet au quotidien, il est du devoir de l'État d'y mettre en place un service public de qualité.

M. Philippe Bas, président. – Merci, madame la ministre, de ces précisions utiles.

M. Philippe Bas, président. – Nous passons à la discussion des articles.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

**Proposition de loi portant dématérialisation
du Journal officiel de la République française**

Article 1^{er}

M. Philippe Bas, président. – L'amendement COM-3, présenté par MM. Mézard et Collombat, est ainsi libellé :

Après l'alinéa 2

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

1^{er} bis Le même article 3 est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Sur demande faite par un administré, l'administration communique sur papier l'extrait concerné du Journal officiel de la République française. » ;

M. Pierre-Yves Collombat. – En présentant cet amendement, je défendrai dans le même temps les autres amendements que Jacques Mézard et moi-même avons déposés et qui vont dans le même sens.

Si, conformément à l'adage que M. le rapporteur a excellemment rappelé, « nul n'est censé ignorer la loi », nul n'est non plus censé être empêché d'y avoir accès, quand bien même ce ne seraient que quelques personnes ! Il y va du respect d'un principe républicain. L'objet de cet amendement est précisément d'y veiller.

Or, comme cela a été observé, un certain nombre de citoyens sont incapables de manipuler l'outil informatique, alors que d'autres qui vivent dans des secteurs de notre beau territoire situés outre-mer ou dans l'Hexagone n'ont pas accès à internet, en tout cas ne disposent pas d'un débit suffisant. En effet, en dépit des plans de réduction de la fracture numérique dont on nous parle depuis une quinzaine d'années environ et contrairement à ce que l'on peut penser, dans nombre d'endroits, l'accès à internet, loin de progresser, régresse, pour cause de tuyaux saturés.

Mes chers collègues, vous remarquerez que l'objet de cet amendement est très modeste : il s'agit de permettre à l'administré qui en fait la demande de se voir communiquer l'extrait du *Journal officiel* qui l'intéresse.

Sur le plan pratique, cette possibilité représentera...

M. Jean-Pierre Sueur. – Un coût faible !

M. Pierre-Yves Collombat. – Effectivement ! Et le coût en termes de travail sera également extrêmement faible, justement parce que peu de personnes demandent à consulter la version papier du *Journal officiel* – c'est d'ailleurs l'argument qui est avancé pour justifier ce texte de loi.

Ne nous privons pas d'un dispositif qui nous permettrait de respecter un principe républicain à peu de frais ! (*Mme Sophie Joissains applaudit.*)

M. Philippe Bas, président. – Cher collègue, je crois que beaucoup d'entre nous sont sensibles aux raisons qui vous ont conduit à déposer cet amendement, dont l'adoption serait évidemment très positive pour ceux de nos concitoyens qui ne sont pas encore internautes.

M. Alain Anziani, rapporteur. – Je comprends bien les propos de M. Collombat, qui essaie de trouver une solution pour les territoires les plus défavorisés.

Toutefois, l'adoption de cet amendement risquerait de faire naître des difficultés, ne serait-ce qu'en raison de l'emploi du terme « administration », qui est quand même très général ! Le dispositif aurait-il vocation à s'appliquer aux collectivités territoriales ? Ne concernerait-il que l'administration d'État ? Dans la rédaction actuelle de l'amendement, toutes les administrations sont concernées. À mon avis, de toute façon, cette faculté sera peu utilisée. Pour l'heure, je m'en remets à la sagesse de notre commission.

M. Jean-Pierre Sueur. – Très bien !

Mme Clotilde Valter, secrétaire d'État. – Je sollicite le retrait de cet amendement, faute de quoi j'émettrai un avis défavorable, ce pour deux raisons.

Premièrement, l'adoption de la proposition de loi n'entraînera pas de changement par rapport à la situation actuelle, car, aujourd'hui, l'administration est destinataire de 90 % des abonnements papier.

Deuxièmement, puisque le *Journal officiel* n'est pas commercialisé dans les kiosques, le citoyen qui souhaite avoir communication d'une page du *Journal officiel* qui le concerne doit soit recourir à internet, soit se rendre dans une mairie ou dans un service public. Au quotidien, je n'ai jamais vu quiconque lui refuser de lui communiquer cette page !

M. Pierre-Yves Collombat. – Madame la secrétaire d'État, je sais que vous préféreriez que la proposition de loi soit votée telle quelle. Or vous risquez, et ce pour rien du tout, de soulever des tempêtes contre ce texte, auquel nous souscrivons globalement ! Sur le plan des principes, l'adoption de cet amendement est essentielle. Je pense qu'il vaut mieux améliorer le texte dès à présent plutôt que de devoir y revenir ultérieurement.

M. Alain Marc. – Je suis assez favorable à cet amendement, mais, comme souvent, le diable se niche dans les détails. Une fois ce dispositif adopté, qu'est-ce qui empêcherait des milliers d'internautes de s'amuser à demander à l'administration de leur envoyer tel ou tel document en version papier ? Il faudrait peut-être rectifier l'amendement ou déposer un sous-amendement pour préciser que la demande de l'administré doit être justifiée, de façon que l'on puisse s'opposer à de telles pratiques éventuelles et, ainsi, ne pas dénaturer l'objet initial de cet amendement.

M. Pierre-Yves Collombat. – Faudra-t-il une commission pour distinguer les demandes qui sont justifiées de celles qui ne le sont pas ?

M. Jean-Pierre Sueur. – Chacun dira que sa demande est justifiée !

M. Alain Richard. – Je crois qu'Alain Marc a tout à fait raison : aujourd'hui, les sujets de ce genre ne font pas débat.

Or le dispositif de l'amendement tel qu'il est actuellement prévu – je ne dis pas qu'il n'est pas souhaitable – est susceptible de placer telle ou telle administration, y compris une collectivité territoriale, face au risque d'une campagne organisée sur la Toile tendant à lui demander la reproduction d'une page en milliers d'exemplaires en vue de lui ponctionner du papier et du temps de travail. J'imagine que cela pourrait notamment se produire à l'occasion de débats environnementaux qui atteignent, en quelque sorte, une certaine chaleur – je pense, par exemple, au tracé d'une nouvelle ligne TGV ou à la construction d'un nouvel aéroport. Au demeurant, je fais observer, de mémoire, que le texte ayant créé la Commission d'accès aux documents administratifs, la CADA, comporte une clause restrictive prévoyant que les demandes répétitives peuvent être rejetées.

Par prudence, je ne me prononcerai pas en faveur de cet amendement, mais, s'il devait être adopté, il faudrait au moins, à mon avis, prévoir une disposition de précaution au cours de la navette.

M. Michel Mercier. – Moi aussi, j'aime les beaux principes. Et prévoir que tous les administrés qui demandent la communication d'un extrait du *Journal officiel* peuvent l'obtenir me semble en être un.

Or, pour demander la communication d'un tel extrait, il faut, par définition, avoir connaissance de son existence, et, aujourd'hui, personne ne vient nous trouver pour nous dire qu'il n'a pas trouvé la loi qu'il cherchait. Au demeurant, ce ne sont pas les publications du *Journal officiel* qui satisfont la curiosité de tous les administrés puisque le *Journal officiel* n'est reçu qu'en deux mille points du territoire. Cela prouve bien que nos concitoyens, dont il ne faut pas sous-estimer l'intelligence, trouvent très facilement les extraits qu'ils recherchent ! J'habite dans un territoire éloigné des grandes villes, mais j'ai toujours voulu que ma commune soit abonnée au *Journal officiel*, par respect pour un vieux texte qui avait prévu que les chefs-lieux de canton devaient y être abonnés, et contrairement à nombre d'autres chefs-lieux de canton. Mes chers collègues, je peux jurer qu'il y a bien longtemps que je n'ai pas vu un habitant de ma commune demander communication du *Journal officiel* !

Au contraire, ceux de nos concitoyens qui viennent me parler d'une loi en ont toujours sur eux le texte, qu'ils ont imprimé, notamment, depuis le site *Légifrance*. Ils en profitent d'ailleurs souvent pour me dire : « monsieur le maire, vous êtes bien incapable : regardez ce que prévoit la loi, que, du reste, vous avez votée ! » Nous disposons donc déjà aujourd'hui de solutions. Ne complexifions pas quand on veut simplifier ! Quand on aura ouvert un guichet supplémentaire pour produire les photocopies du *Journal officiel*, quand on aura créé un nouveau commissaire, aura-t-on marqué un bon coup ? En outre, comme le fait remarquer M. Collombat, si la demande doit être justifiée, il faudra bien que quelqu'un juge du bien-fondé de la justification ! En réalité, les citoyens imprimeront depuis leur ordinateur personnel ce qu'ils auront bien envie d'imprimer.

M. François Bonhomme. – Le diable peut se nicher dans les détails, mais le *Journal officiel* ne déroge pas au principe général d'accès aux documents administratifs ! À ma connaissance, il fait partie des documents administratifs et, à ce titre, l'administration est tenue, si elle en est détentrice, de fournir l'extrait demandé.

M. Alain Richard. – Contre tarif !

M. François Bonhomme. – En principe, ce tarif correspond au coût de fonctionnement, que l'administration doit calculer et qui s'élève à environ 0,15 centime

d'euro. En l'espèce, la gratuité n'est donc pas assurée. Pour ce qui concerne les recours abusifs, la CADA a déjà largement statué à l'occasion de jugements précontentieux. Ainsi, un citoyen se voyant opposer un refus de l'administration pourrait à bon droit saisir la CADA, qui émettrait un avis sur le caractère abusif de ce refus, lequel pourrait ensuite être contesté devant le tribunal administratif.

M. Jacques Bigot. – Monsieur Collombat, la fracture numérique est une réalité que l'on combat localement tous les jours dans nos communes, dans les administrations, dans les centres socio-culturels, dans les médiathèques...

En réalité, l'existence de *Légifrance* a permis de réduire la fracture de l'accès aux lois : grâce au développement d'internet et de *Légifrance*, les gens ont en effet plus facilement accès aux lois qu'avec la seule publication au *Journal officiel*.

Mme Jacqueline Gourault. – C'est certain !

M. Philippe Bas, président. – Je mets aux voix l'amendement COM-3.

La commission adopte l'amendement COM-3.

M. Philippe Bas, président. – L'amendement COM-1, présenté par M. Foucaud, Mmes Assassi et Cukierman, M. Favier et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Alinéa 3
Supprimer cet alinéa.

M. Thierry Foucaud. – Cet amendement a été précédemment défendu.

M. Alain Anziani, rapporteur. – J'ai déjà donné des indications quant à la demande de suppression de cet alinéa, laquelle remettrait en cause l'économie générale du texte. Je ne peux être que défavorable à cet amendement.

Mme Clotilde Valter, secrétaire d'État. – Avis défavorable également, pour les mêmes motifs.

M. Philippe Bas, président. – Je mets aux voix l'amendement COM-1.

La commission n'adopte pas l'amendement COM-1.

M. Philippe Bas, président. – Je mets aux voix l'article 1^{er}, modifié.

La commission adopte l'article 1^{er}, modifié.

Article 2

M. Philippe Bas, président. – L'amendement COM-4, présenté par MM. Mézard et Collombat, est ainsi libellé :

Après l'alinéa 2
Insérer un alinéa ainsi rédigé :
1° bis Le II est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Sur demande faite par un administré, l'administration communique sur papier l'extrait concerné du Journal officiel de la République française. » ;

M. Pierre-Yves Collombat. – Il est défendu.

M. Philippe Bas, président. – Je mets aux voix l'amendement COM-4.

La commission adopte l'amendement COM-4.

M. Philippe Bas, président. – Je mets aux voix l'article 2, modifié.

La commission adopte l'article 2, modifié.

Article additionnel après l'article 2

M. Philippe Bas, président. – L'amendement COM-2, présenté par M. Foucaud, Mmes Assassi et Cukierman, M. Favier et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Après l'article 2

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

La mise en œuvre des dispositions des articles 1^{er} et 2 de la présente loi est conditionnée au respect de l'accord social signé entre les personnels de la société anonyme de composition et d'impression des Journaux officiels (SACIJO) et l'État et la définition d'un nouveau plan de charge pour l'entreprise.

M. Thierry Foucaud. – Cet amendement a été précédemment défendu.

M. Alain Anziani, rapporteur. – Cet amendement tend à subordonner des dispositions législatives à un accord social. L'avis du rapporteur ne peut être que défavorable.

Mme Clotilde Valter, secrétaire d'État. – Le Gouvernement émet le même avis défavorable.

Cet amendement témoigne d'un intérêt manifeste quant à la dimension sociale du dossier. Lors de la discussion générale, M. le rapporteur et moi-même avons fourni des éléments de nature à répondre aux interrogations sur le volet social. Je rappelle qu'un accord social a été signé au mois de juin dernier par l'ensemble des syndicats représentatifs.

M. Thierry Foucaud. – Je voudrais revenir sur un certain nombre de points.

L'accord a bien été signé. Il ne faudrait cependant pas croire que cet accord va permettre de réduire les effectifs en ayant recours à des mesures d'âge. Lesdites mesures ont déjà été employées lors de la diminution du personnel de la SACIJO à laquelle je faisais référence lors de la discussion générale.

Par ailleurs, la partie « *Journal officiel* » pèse sur ce plan social, le nombre des correcteurs, par exemple, passant tout de même de vingt à neuf.

En outre, cet amendement dispose que l'application « de la présente loi est conditionnée au respect de l'accord social ». Voilà qui permettrait d'éviter tout risque de turbulence de la part des organisations syndicales et du personnel. Inscrivons donc cette formulation dans la loi !

M. Hugues Portelli. – Je ferai simplement remarquer que ces dispositions ne sont pas de nature législative.

M. Philippe Bas, président. – La commission a bien entendu cet argument, cher collègue.

Je mets aux voix l'amendement COM-2.

La commission n'adopte pas l'amendement COM-2.

Article 3

M. Philippe Bas, président. – Je mets aux voix l'article 3.

La commission adopte l'article 3.

M. Philippe Bas, président. – Personne ne demande la parole ?

Je mets aux voix l'ensemble de la proposition de loi, modifiée.

La commission adopte la proposition de loi dans la rédaction issue de ses travaux.

Proposition de loi organique portant dématérialisation du Journal officiel de la République française

Article 1^{er}

M. Philippe Bas, président. – L'amendement COM-1, présenté par MM. Mézard et Collombat, est ainsi libellé :

Après l'alinéa 2

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

1^{er} bis Le II est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Sur demande faite par un administré, l'administration communique sur papier l'extrait concerné du Journal officiel de la République française. » ;

M. Pierre-Yves Collombat. – Cet amendement est identique aux amendements que j'ai précédemment défendus et qui ont été adoptés par la commission.

M. Philippe Bas, président. – Je mets aux voix l'amendement COM-1.

La commission adopte l'amendement COM-1.

M. Philippe Bas, président. – Je mets aux voix l'article 1^{er}, modifié.

La commission adopte l'article 1^{er}, modifié.

Article 2

M. Philippe Bas, président. – L'amendement COM-2, présenté par MM. Mézard et Collombat, est ainsi libellé :

Après l'alinéa 2

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

1^{er} bis Le II est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Sur demande faite par un administré, l'administration communique sur papier l'extrait concerné du Journal officiel de la République française. » ;

M. Pierre-Yves Collombat. – Cet amendement a été précédemment défendu.

M. Philippe Bas, président. – Je mets aux voix l'amendement COM-2.

La commission adopte l'amendement COM-2.

M. Philippe Bas, président. – Je mets aux voix l'article 2, modifié.

La commission adopte l'article 2, modifié.

Article 3

M. Philippe Bas, président. – L'amendement COM-3, présenté par MM. Mézard et Collombat, est ainsi libellé :

Après l'alinéa 2

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

1^{er} bis Le II est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Sur demande faite par un administré, l'administration communique sur papier l'extrait concerné du Journal officiel de la République française. » ;

M. Pierre-Yves Collombat. – C'est le même cas de figure que précédemment.

M. Philippe Bas, président. – Je mets aux voix l'amendement COM-3.

La commission adopte l'amendement COM-3.

M. Philippe Bas, président. – Je mets aux voix l'article 3, modifié.

La commission adopte l'article 3, modifié.

Article 4

M. Philippe Bas, président. – L'amendement COM-7, présenté par M. Anziani, rapporteur, est ainsi libellé :

Alinéa 2

Après les mots :

« , le même jour, »

Rédiger ainsi la fin de l'alinéa :

sont remplacés par les mots : « sous forme électronique » et, à la fin, les mots : « , sur papier et sous forme électronique » sont supprimés ;

M. Alain Anziani, rapporteur. – Il s'agit d'un amendement purement rédactionnel qui vise à appliquer aux îles Wallis et Futuna exactement les mêmes termes que ceux qui sont employés pour les autres collectivités d'outre-mer.

Mme Clotilde Valter, secrétaire d'État. – Le Gouvernement est favorable à cet amendement.

M. Philippe Bas, président. – Je mets aux voix l'amendement COM-7.

La commission adopte l'amendement COM-7.

M. Philippe Bas, président. – L'amendement COM-4, présenté par MM. Mézard et Collombat, est ainsi libellé :

Après l'alinéa 2

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

1^{er} bis Le II est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Sur demande faite par un administré, l'administration communique sur papier l'extrait concerné du Journal officiel de la République française. » ;

M. Pierre-Yves Collombat. – Mes amendements se répètent, car le texte se répète. Peut-être y a-t-il un effort à faire, s'agissant de la rédaction des textes législatifs ?

M. Philippe Bas, président. – Je mets aux voix l'amendement COM-4.

La commission adopte l'amendement COM-4.

M. Philippe Bas, président. – Je mets aux voix l'article 4, modifié.

La commission adopte l'article 4, modifié.

Article 5

M. Philippe Bas, président. – L'amendement COM-5, présenté par MM. Mézard et Collombat, est ainsi libellé :

Après l'alinéa 2

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

1^{er} bis Le II est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Sur demande faite par un administré, l'administration communique sur papier l'extrait concerné du Journal officiel de la République française. » ;

M. Pierre-Yves Collombat. – Il est défendu.

M. Philippe Bas, président. – Je mets aux voix l'amendement COM-5.

La commission adopte l'amendement COM-5.

M. Philippe Bas, président. – Je mets aux voix l'article 5, modifié.

La commission adopte l'article 5, modifié.

Article 6

M. Philippe Bas, président. – L'amendement COM-6, présenté par MM. Mézard et Collombat, est ainsi libellé :

Après l'alinéa 2

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

1^{er} bis Le II est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Sur demande faite par un administré, l'administration communique sur papier l'extrait concerné du Journal officiel de la République française. » ;

M. Pierre-Yves Collombat. – Cet amendement a été précédemment défendu.

M. Philippe Bas, président. – Je mets aux voix l'amendement COM-6.

La commission adopte l'amendement COM-6.

M. Philippe Bas, président. – Je mets aux voix l'article 6, modifié.

La commission adopte l'article 6, modifié.

Article 7

M. Philippe Bas, président. – L'amendement COM-8 présenté par M. Anziani, rapporteur, est ainsi libellé :

Après le mot :

loi

Insérer le mot :

organique

M. Alain Anziani, rapporteur. – Cet amendement, purement rédactionnel, vise à préciser qu'il s'agit bien d'une loi organique.

M. Philippe Bas, président. – Je mets aux voix l'amendement COM-8.

La commission adopte l'amendement COM-8.

M. Philippe Bas, président. – Je mets aux voix l'article 7, modifié.

La commission adopte l'article 7, modifié.

M. Philippe Bas, président. – Personne ne demande la parole ?

Je mets aux voix l'ensemble de la proposition de loi organique, modifiée.

La commission adopte la proposition de loi organique dans la rédaction issue de ses travaux.

La réunion est levée à 13 h 10

**COMMISSION SPÉCIALE CHARGÉE D'EXAMINER LA PROPOSITION
DE LOI RENFORÇANT LA LUTTE CONTRE LE SYSTÈME
PROSTITUTIONNEL**

Mercredi 7 octobre 2015

- Présidence de M. Jean-Pierre Vial, président -

La réunion est ouverte à 14h30

Renforcer la lutte contre le système prostitutionnel - Examen du rapport

La commission examine, en deuxième lecture, le rapport de Mme Michelle Meunier et le texte qu'elle propose pour la proposition de loi n° 519 (2014-2015), adoptée par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel.

M. Jean-Pierre Vial, président. – Nous voici au stade de la deuxième lecture de la proposition de loi visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel. L'Assemblée nationale a sans surprise rétabli la pénalisation du client. Nous avons eu plusieurs réunions avec les députés et des représentants du ministère sur une disposition relative à la protection des personnes prostituées qui dénoncent les réseaux. Les amendements que nous allons examiner portent sur les trois volets du texte : accompagnement social, pénalisation du client et lutte contre les réseaux. Les députés nous ont fait savoir qu'ils n'entendaient pas revenir en commission mixte paritaire (CMP) sur la pénalisation du client. L'équilibre sera donc plutôt à chercher autour du délit de racolage. L'idée n'est pas, bien sûr, de s'attaquer aux personnes prostituées, mais de donner aux services de police un moyen d'agir, de lutter contre la prostitution sous contrainte et d'attaquer les réseaux et les filières, dont nous connaissons l'organisation, et dont la violence peut être extrême. Il faut rappeler qu'en 2015, huit personnes prostituées ont péri, quatre directement, et quatre sous les coups des clients. Encore ce chiffre ne recense-t-il sans doute pas tous les cas.

Travaillons à rendre possible une ouverture en CMP. Si nos positions sont diverses – elles ont d'ailleurs été passablement caricaturées par les médias pendant la première lecture – nous partageons tous l'objectif d'accompagner et de protéger les personnes prostituées, ce qui a été moins souligné. S'il a fait entrevoir une liberté confinante au libertinage, le récent procès du Carlton nous a surtout montré des femmes exploitées par des filières. Il n'y a pas une prostitution quatre étoiles qui s'opposerait à une prostitution des rues : dans tous les cas, les personnes prostituées souffrent du même enfermement.

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – Voilà plus d'un an et demi que notre commission spéciale travaille sur ce texte, qui repose sur trois piliers – la lutte contre le proxénétisme et la traite des êtres humains, l'accompagnement des personnes prostituées et la responsabilisation des clients – connus de toutes et tous, et dont les enjeux ont été longuement débattus. Le 30 mars dernier, le Sénat a voté un texte amputé – contre ma volonté – de deux dispositions centrales : l'article 16, qui punissait l'achat d'un acte sexuel, avait été supprimé par notre commission spéciale en juillet 2014 et l'article 13, abrogeant le délit de racolage, l'a été en séance publique. Pourtant, grâce à ces deux mesures essentielles et indissociables, la

personne prostituée cessait enfin d'être considérée comme une délinquante et se voyait reconnaître le statut de victime.

Cela dit, le texte transmis à l'Assemblée nationale comprenait des améliorations substantielles, que celle-ci a conservées ou légèrement modifiées en deuxième lecture. Ainsi, l'Assemblée nationale a voté conforme l'article 1^{er} *quinquies*, introduit par notre commission spéciale, qui étend la compétence des inspecteurs du travail à la constatation des infractions de traite des êtres humains. Elle a retenu l'essentiel des changements importants introduits par le Sénat à l'article 3 pour créer un parcours de sortie de la prostitution, respectant l'équilibre que nous avons trouvé. Elle n'est pas revenue sur l'élargissement du champ des recettes alimentant le fonds pour la prévention de la prostitution et l'accompagnement des personnes prostituées créé à l'article 4. Nous avons également introduit un article 3 *bis* intégrant à la liste des publics prioritaires pour l'attribution de logements sociaux les victimes de la traite des êtres humains et du proxénétisme ainsi que les personnes engagées dans le parcours de sortie de la prostitution, auquel elle n'a apporté que des modifications rédactionnelles. Elle a adopté conforme l'article 14 *ter*, qui fixe le cadre dans lequel doit s'inscrire la politique de réduction des risques en direction des personnes prostituées. Enfin, l'essentiel des améliorations apportées par le Sénat aux articles 15 et 15 *bis*, relatifs à l'éducation à la sexualité, ont été préservées.

Sur les vingt-trois articles qui restaient en navette à l'issue de la première lecture au Sénat, huit ont été adoptés conformes ou ont vu leur suppression confirmée par l'Assemblée nationale et sept ne font l'objet que de divergences mineures entre les deux chambres. Sur ceux-ci, je ne vous proposerai que des modifications rédactionnelles. Nos désaccords se concentrent donc sur huit articles.

Les députés ont rétabli les deux dispositions centrales qui avaient été supprimées par le Sénat : l'abrogation du délit de racolage public et la responsabilisation pénale des clients. Ces deux mesures, complémentaires, constituent les piliers de ce texte. Il s'agit d'un changement radical de perspective : nous allons enfin, dans les faits, considérer la personne prostituée comme une victime et non plus comme une délinquante, et le client comme une partie prenante du système qui oppresse la personne prostituée. Pour apaiser les craintes quant aux conséquences supposées de la suppression du délit de racolage sur la lutte contre les réseaux, je vous proposerai un amendement à l'article 1^{er} *ter* qui fournira un outil précieux à la police et à la justice. Il offre une protection, allant d'un changement de domicile à l'adoption d'une identité d'emprunt, aux victimes des réseaux qui auront apporté un témoignage utile dans le cadre d'une enquête et dont la vie sera de ce fait en danger.

Les services ministériels, notamment ceux de l'intérieur et de la justice, sont prêts à mettre en œuvre ce dispositif, qui s'ajoute à celui déjà prévu par l'article 6 – ce dernier prévoit la délivrance d'une autorisation provisoire de séjour aux personnes prostituées qui porteront plainte contre leur proxénète ou témoigneront dans une enquête. Ce dispositif très novateur et très complet protégera efficacement toutes les personnes prostituées qui contribueront à démanteler un réseau, et inversera la logique : désormais, c'est la puissance publique qui protégera la personne prostituée contre le réseau, non le réseau qui la protégera contre la justice. Une magistrate, que nous avons rencontrée conjointement avec la commission spéciale de l'Assemblée nationale, nous a indiqué que les personnes prostituées placées en garde à vue ne parlent pas, du fait de la très grande menace qui pèse sur elles et sur leurs familles. Le dispositif que je vous propose sera infiniment plus efficace que le délit de racolage.

M. Jean-Pierre Vial, président. – Nous passons à l'examen des amendements.

Article 1^{er} ter

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – Mon amendement n° 17 instaure une protection spécifique des personnes prostituées menacées par les réseaux de traite ou de proxénétisme et précise qu'y sont éligibles les personnes ayant contribué par leur témoignage à la manifestation de la vérité et dont la vie ou l'intégrité physique est gravement mise en danger sur le territoire national. En indiquant que les personnes sont protégées en raison de leur qualité de témoins utiles au déroulement de la procédure pénale, cette rédaction circonscrit ce dispositif, lourd à mettre en place, aux personnes qui ont le plus de risques d'être menacées. Cette protection nouvelle devrait faciliter la coopération des personnes prostituées avec la police, la gendarmerie et l'institution judiciaire, ce qui aidera à remonter les réseaux et filières de traite et de prostitution.

Mme Chantal Jouanno. – M. Godefroy et moi-même avons particulièrement étudié ce point dans notre rapport sur la situation sanitaire et sociale des personnes prostituées. Votre amendement réécrit cet article, qui prévoyait des mesures de protection pour les victimes. Vous ajoutez la condition du témoignage contribuant à la manifestation de la vérité. Mais ne faut-il pas attendre la fin de la procédure pour l'apprécier ? Or comme l'avait souligné devant nous un procureur italien, faisant référence aux affaires mafieuses, c'est dès le début de la procédure que ces personnes ont besoin de protection. Sinon, elles ne témoigneront pas.

M. Jean-Pierre Godefroy. – Absolument. La protection doit commencer dès que la personne est à même de témoigner, et non une dizaine de mois après, lorsque le procès est terminé. Une jeune femme nigériane, qui se prostituait sur la Presqu'île à Caen, a donné des informations à la police : on l'a retrouvée au bord du canal avec les jambes fracassées. Une fois soignée, elle a disparu. En outre, une procédure diplomatique est-elle prévue pour que la protection soit applicable aux membres de la famille si ceux-ci sont à l'étranger ?

M. Michel Forissier. – Je partage votre souci de protection des témoins et des victimes, mais nous devons être réalistes. La priorité est actuellement donnée à la lutte contre le terrorisme. À Lyon, le nouveau directeur départemental de la sécurité publique, que j'ai rencontré, ne dispose pas des effectifs suffisants pour remplir ses missions. Pour que cette protection soit crédible, il ne suffit pas de l'inscrire dans la loi, il faut avoir les moyens de l'assurer. Au moins, le délit de racolage constituait un outil, non pour harceler les personnes prostituées, mais pour les emmener dans un commissariat et établir un contact. Puis, lorsqu'un trop grand nombre de ces personnes causaient un trouble sur la voie publique, par exemple à proximité d'une école, c'était une manière pour la police de faire pression. Les services de police auront-ils les moyens de démanteler les réseaux de prostitution – y compris familiale, comme dans certains groupes Roms ? À effectifs constants et même en baisse, de nouvelles missions sont confiées à la police... L'agglomération lyonnaise compte quelque 300 terroristes en puissance qu'il faudrait suivre. Même en affectant tous les agents disponibles à cette tâche, l'effectif n'y suffirait pas ! Aussi ai-je quelques doutes sur notre capacité à assurer la protection de chaque témoin...

Mme Maryvonne Blondin. – Cette question peut se poser dans tous les domaines de l'action publique : aurons-nous assez d'enseignants ? D'infirmiers ? De médecins ? Il ne s'agit pas, ici, de la mise en œuvre, mais du vote d'un principe dans la loi.

À Rennes en septembre, deux mamas ont été condamnées à neuf et dix ans de prison. Toute la hiérarchie de leur organisation a été exposée : elle opérait non seulement à Caen et en Bretagne mais aussi en Italie et même en Turquie ! La femme qui avait porté plainte a été protégée. Mais, ayant reçu des menaces sur ses enfants, qui étaient au Nigéria, elle est repartie dans son pays, et à la descente de l'avion le clan des mamas s'est emparé d'elle, l'a rouée de coups, lui brisant les jambes. Ensuite, elle a disparu. Au moins ce réseau a-t-il été démantelé. Un autre l'a été grâce à la plainte, à Paris, d'une jeune Chinoise, qui avait été frappée.

M. Jean-Pierre Godefroy. – Ces deux mamas n'étaient pas très haut placées dans la hiérarchie... Nous disposons déjà de textes efficaces : 52 réseaux sont démantelés chaque année, soit un par semaine ! La protection dont nous parlons ne nécessite pas la présence permanente d'un policier. Il s'agit plutôt, comme en Italie, de disposer de lieux d'accueil, fermés et protégés, coupant le contact avec la rue et les personnes susceptibles de porter préjudice aux victimes.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – Nous ne pouvons pas travailler sous hypothèque ! Il s'agit d'affirmer des principes pour notre société. Aider celles et ceux qui décident de s'émanciper de ces réseaux est très important. Comment sous-amender cet amendement pour tenir compte de cette nécessité d'une protection rapide ? *Quid* des personnes qui sont à l'étranger ? C'est souvent hors de France qu'ont lieu les représailles.

M. Jean-Pierre Vial, président. – Le dispositif présenté est très lourd, puisqu'il transpose le dispositif dit « Perben », qui protège les repentis : il s'agit de personnes en danger de mort. L'important sera de l'évaluer attentivement après deux ans car il comporte de nombreuses mesures nouvelles, qui peuvent introduire des changements considérables dans la pratique, avec des conséquences que nous ne maîtrisons pas forcément. Aussi devons-nous interpellier le Gouvernement sur cette mesure. Les moyens nécessaires sont massifs : la protection d'une personne coûte environ 80 000 euros par an, et requiert un nombre conséquent de fonctionnaires. Le changement d'identité est une mesure lourde, qui ne pourra être mise en place systématiquement, il vaut donc mieux conserver également d'autres mesures.

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – Nous pourrions vérifier auprès du Gouvernement que la protection commencera suffisamment tôt. Au sujet des moyens, je vous signale que l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (Agrasc) voit ses revenus augmenter régulièrement ! N'oublions pas non plus que cet article 1^{er} ter, s'il vise bien sûr à protéger les personnes prostituées, a surtout pour but de faciliter la lutte contre les réseaux.

Mme Chantal Jouanno. – En attendant les éclaircissements du Gouvernement, je m'abstiens.

L'amendement n° 17 est adopté.

Article 3

M. Jean-Pierre Vial, président. – L'amendement n° 19 est rédactionnel.

M. Jean-Pierre Godefroy. – Pourquoi supprimer le pluriel ? Je suis pour la collégialité, notamment pour les juges d'instruction ou les juges d'application des peines.

Mieux vaudrait prévoir au moins deux magistrats, issus de tribunaux de grande instance différents. Quelle est la position du Gouvernement ?

M. Simon Sutour. – Je ne voterai pas cet amendement. Membres de la commission des lois, nous luttons pour maintenir la collégialité, en justice administrative comme judiciaire, car elle garantit équité et efficacité. Bien sûr, le Gouvernement cherchera toujours à faire des économies, mais je ne dérogerai pas à ce principe.

M. Jean-Pierre Vial, président. – Ce point a été débattu lors d’une réunion avec la Chancellerie. Une magistrate, ancienne juge d’instruction, nous a expliqué qu’il ne s’agissait que d’une clarification, afin qu’on ne pût croire que cette compétence puisse être exercée par plusieurs magistrats.

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – La collégialité est déjà mentionnée, puisque sont énumérés aussi des représentants de l’État – notamment des services de la police et de la gendarmerie –, des collectivités territoriales, du monde associatif et des professionnels de santé. Je vous rappelle qu’il s’agit d’une instance départementale dédiée à la protection, et non d’un groupe juridictionnel.

Mme Catherine Troendlé. – La commission des lois a en effet l’habitude de parler de collégialité s’agissant des magistrats !

M. Jacques Bigot. – Nous perdons notre temps sur un détail : dans de telles instances partenariales, l’expérience prouve que les magistrats ne viennent pas toujours, et personne ne peut rien leur dire ! Mieux vaut prévoir un seul magistrat, qui sera là, plutôt que plusieurs qui ne se déplaceront pas...

L’amendement n° 19 est adopté.

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – L’amendement n° 3 remplace le mot « prostituées » par les mots « en difficulté », afin de n’exclure aucune association. Avis favorable.

M. Jean-Pierre Vial, président. – Nous en avons longuement débattu en première lecture.

L’amendement n° 3 est adopté.

Article 3 bis

L’amendement de coordination n° 16 est adopté.

Article 6

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – L’amendement n° 18 effectue une coordination avec le projet de loi relatif aux droits des étrangers, dont l’article 13 prévoit l’abrogation de l’article L. 311-7 du code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile, relatif à l’obligation de disposer d’un visa de plus trois mois pour pouvoir bénéficier d’une carte de séjour temporaire. Les dispositions de cet article sont transférées à l’article L. 313-2.

L’amendement n° 18 est adopté.

M. Jean-Pierre Godefroy. – Mon amendement n° 4 revient à la rédaction adoptée en première lecture, qui résultait d'un amendement conjoint du président et de la rapporteure... Après un long débat, nous avons estimé que la condition de sortie de la prostitution n'était pas souhaitable. Nous en reparlerons peut-être en CMP.

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – Avis défavorable. Mon avis a changé depuis. Il s'agit de l'obtention de papiers et je ne souhaite pas supprimer cette condition.

M. Jean-Pierre Godefroy. – C'est contradictoire avec notre position sur la protection. S'il faut que la personne ait cessé la prostitution pour avoir un titre de séjour, cela ne sera pas simple : les spécialistes soulignent que la sortie de la prostitution se fait souvent en plusieurs étapes. Mieux vaudrait prévoir le non-renouvellement de l'autorisation provisoire, le cas échéant.

Mme Maryvonne Blondin. – Nous devrions discuter en même temps de l'amendement suivant, qui porte sur la durée de l'autorisation : cesser la prostitution est un engagement fort. Mieux vaudrait six mois renouvelables qu'un an.

Mme Chantal Jouanno. – Nous devons relier cet amendement à l'article 3. L'instance chargée d'organiser et de coordonner l'action en faveur des victimes de la prostitution doit reconnaître que la personne entre dans un parcours de sortie de la prostitution et de réinsertion. Elle est à même d'apprécier si la personne a cessé ou non l'activité de prostitution. De plus, la plupart des personnes concernées rechutent au moins une fois. Faisons confiance à cette instance de coordination. La condition couperet posée par la proposition de loi est excessive.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – Absolument.

M. Jean-Pierre Godefroy. – Nous avons pensé que la durée de six mois était trop courte. L'existence de cette instance dispense de l'obligation d'avoir cessé la prostitution. Je propose, si mon amendement n° 4 est adopté, de retirer mon amendement n° 5.

M. Jean-Claude Requier. – Comment vérifier qu'une personne est sortie de la prostitution ? Je voterai cet amendement plein de bon sens.

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – Avis défavorable sur l'amendement n° 4 : les réseaux mafieux pourraient exploiter la procédure, « vendant » des femmes contre promesse de leur obtenir des papiers. Même avis sur l'amendement n° 5. Les six mois du texte actuel constituent une durée minimale et le préfet peut toujours décider de l'allonger. Le titre de séjour sera renouvelé des lors que la personne prostituée demeurera engagée dans le projet prévu à l'article 3.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – Nous devons être plus prudents sur les délais : engager des procédures en préfecture prend du temps. Six mois, ce n'est pas assez ! La sortie de la prostitution n'est pas immédiate et passe toujours par un cheminement.

M. Jean-Pierre Godefroy. – Je maintiens mes deux amendements.

L'amendement n° 4 n'est pas adopté, non plus que l'amendement n° 5.

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – Avis défavorable à l'amendement n° 6, qui remplace les mots « peut être » par le mot « est ». Je suis contre une délivrance automatique du titre de séjour.

M. Jean-Pierre Godefroy. – Avec ces trois amendements, je cherchais un consensus. Dommage ! Je retire cet amendement : il faut laisser une marge d'appréciation au préfet.

L'amendement n° 6 est retiré.

Article 9 bis

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – L'amendement n° 7 supprime l'article 9 bis, qui prévoit que la sanction de certains faits de violence sera aggravée dès lors qu'ils seront commis à l'encontre de personnes prostituées. La commission avait supprimé cet article en première lecture. Toutefois, il apparaît que les circonstances aggravantes actuelles ne sont sans doute pas suffisantes pour pouvoir s'appliquer aux personnes prostituées, qui sont indéniablement, pour la plupart d'entre elles, dans une situation de vulnérabilité particulière. Dès lors, il paraît préférable de conserver cet article. Avis défavorable.

M. Jean-Pierre Godefroy. – Je ne retirerai pas cet amendement. En première lecture, il avait été déposé conjointement par le président et la rapporteure. Les positions de la rapporteure ont passablement évolué entre les deux lectures ! Pourtant, il s'agit presque d'une question philosophique. Je ne crois pas qu'on puisse considérer que les personnes prostituées sont, automatiquement, des personnes vulnérables. Ce serait choquant. Il s'agit de personnes majeures, libres de leurs décisions. Le code pénal définit la vulnérabilité : il s'agit de personnes mineures, handicapées...

Mme Maryvonne Blondin. – Il peut s'agir d'une personne majeure qui, victime, sous contrainte, n'est pas véritablement en mesure de prendre des décisions.

M. Jean-Pierre Godefroy. – Le code pénal prévoit le cas d'une personne sous contrainte. Ce n'est pas la même chose qu'une personne vulnérable.

Mme Claudine Lepage. – S'il y a violence, une personne devient vulnérable.

M. Jacques Bigot. – Je comprends la position de notre rapporteure, mais nous compliquons considérablement la vie des professionnels du droit : l'arsenal des peines est déjà suffisamment large, et les magistrats suffisamment intelligents pour tenir compte des réalités.

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – Avis défavorable. Il n'est pas interdit d'évoluer entre deux lectures. J'ai tenu compte de ce qui s'est passé à l'Assemblée nationale en deuxième lecture. J'ai encore en tête les propos du Président de la République, qui a parlé devant l'Organisation des nations unies (ONU) de « violence » à propos de la prostitution. Cet article 9 bis est aussi porteur de la philosophie de cette proposition de loi, qui est de considérer la prostitution comme une violence et les personnes prostituées comme vulnérables.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – Je suis très partagée sur la question. Un médecin-psychologue nous a décrit le déni dans lequel s'enfermaient certaines personnes prostituées, leur fuite en avant dans la toxicomanie et l'alcoolisme. Elles vont jusqu'à

revendiquer leur activité comme un libre choix – en réalité illusoire. C’est pourquoi je m’abstiendrai.

L’amendement n° COM-7 est adopté.

Article 11

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – L’amendement n° COM-8 supprime la possibilité pour les associations reconnues d’utilité publique de se porter partie civile sans l’accord de la victime. Il n’est question ici que de quelques associations reconnues d’utilité publique dont on peut supposer qu’elles agiront avec le discernement requis.

M. Jean-Pierre Godefroy. – L’amendement avait été adopté en première lecture, présenté en accord entre le président et la rapporteure. Je le maintiens : donner aux associations reconnues d’utilité publique la faculté de se porter partie civile sans l’accord de la victime est à mon avis très dangereux pour cette dernière. Et dans ce cas, qui assurera la protection ?

De plus, des associations comme Grisélidis, les Amis du bus des femmes ou Ippo n’étant pas reconnues d’utilité publique – elles n’interviennent pas sur l’ensemble du territoire –, cela établirait une forme de discrimination. Dans les faits, une seule association pourrait se porter partie civile au nom des prostituées, le Mouvement du Nid. Pour ma part, cela me choque.

M. Jacques Bigot. – Il n’y a pas de risque pour les personnes prostituées : le texte de l’article précise bien que l’association peut se porter partie civile « *lorsque l’action publique a été mise en mouvement par le ministère public ou la partie lésée* ». En d’autres termes, l’association ne sera pas à l’origine de l’action en justice.

Mme Maryvonne Blondin. – La loi du 9 avril 1975 autorise déjà les associations reconnues d’utilité publique ayant pour objet la lutte contre le proxénétisme et l’action sociale en faveur des personnes prostituées à se constituer partie civile sans l’accord de la victime ; or à ma connaissance, aucune personne prostituée n’a été mise en danger jusqu’ici.

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – L’article 11 autorise par ailleurs les associations déclarées depuis au moins cinq ans à se constituer partie civile avec l’accord de la victime.

M. Jean-Pierre Godefroy. – Les associations que j’ai pu rencontrer ne souhaitent pas toutes en bénéficier.

Mme Maryvonne Blondin. – Elles ont déjà cette possibilité !

L’amendement n° COM-8 n’est pas adopté.

Article 13

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – L’amendement n° COM-14 crée un nouveau délit de racolage qui ne serait constitué que dans les zones couvertes par un arrêté de police municipale du maire. Celui-ci déterminerait ces zones en fonction des risques de troubles à l’ordre public.

Une telle disposition comporterait à mon sens deux inconvénients principaux. D'abord, subordonner l'existence d'un délit (assorti d'une peine de prison) à une décision du maire me semble périlleux du point de vue du principe de la légalité des délits et des peines et possiblement contraire à la Constitution. Ensuite, il me semble que l'on poursuit deux objectifs contradictoires : éloigner les personnes prostituées de certaines zones et recueillir auprès d'elles des éléments sur les réseaux de proxénétisme et de traite. Par définition, la garde à vue sera impossible dans les zones où le racolage sera licite, puisque le délit n'y sera pas en vigueur. Avis défavorable.

M. Jean-Pierre Vial, président. – Pour ma part, j'y suis favorable. En première lecture, nous avons rétabli le délit de racolage. Les débats avaient davantage porté sur la notion de racolage passif. Deux possibilités se présentent à nous en deuxième lecture : soit retirer le racolage passif, soit restreindre la notion de racolage en la faisant relever de mesures de police, sur les territoires définis par les maires. Nous avons tous en tête l'exemple de certaines communes qui ont dû prendre des dispositions pour préserver leur centre-ville de la prostitution.

Le second aspect de l'amendement consiste à donner à la police les moyens de remonter les filières. L'amendement n° COM-17 que nous avons voté à la quasi-unanimité place les personnes prostituées qui décident de témoigner sous la protection de la justice, mais je suis convaincu que cette mesure restera, dans un premier temps, d'application limitée.

Mme Claudine Lepage. – Je suis gênée par cet amendement qui nous rapprocherait de la situation des villes allemandes, où certains quartiers sont autorisés à la prostitution. Dans les faits, le maire se voit confier le soin de l'organiser !

M. Jean-Pierre Vial, président. – *A contrario*, si nous rejetons l'amendement et ne prenons aucune mesure, la prostitution sera libre sur l'ensemble du territoire.

Mme Chantal Jouanno. – Ne négligeons pas les possibilités, signalées par la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), qu'offre le droit commun, à travers les délits de trouble à l'ordre public ou d'exhibitionnisme. De plus, cet amendement est susceptible de placer les maires dans une situation délicate vis-à-vis de leurs administrés, qui leur réclameront systématiquement des mesures. Le maire de Vincennes a d'ores et déjà pris des règlements interdisant l'exercice de la prostitution le mercredi après-midi et dans certaines zones.

M. Jean-Pierre Vial, président. – À Vincennes, les choses sont très organisées ! L'exercice de la prostitution est régi par un document portant les signatures du maire, du préfet et des personnes prostituées.

M. Jean-Pierre Godefroy. – Je suis sceptique quant à cet amendement qui fait disparaître la notion de racolage de la loi, une première depuis les années trente. J'aurais pris une position différente sur l'amendement, retiré, qui récrivait la loi sur la sécurité publique de 2003 où apparaissait la notion problématique de racolage « *même par une attitude passive* ».

D'abord, on affirme que la vocation première de ce texte est l'abolition de la prostitution, puis cet amendement en prévoit la réglementation, qui plus est en faisant peser sur les maires la responsabilité des dérogations.

Les dispositions du droit commun restent peu utilisées par la police, car le flagrant délit est difficile à obtenir. Par cet amendement, on donne aux maires le pouvoir de prendre des arrêtés municipaux concernant des délits... Il ne s'agit plus de contraventions ! C'est un problème d'ordre public qui mérite un véritable débat et dépasse le cadre de cette proposition de loi.

Pour ma part, je n'ai pas trouvé de solution satisfaisante. Quoi qu'il en soit, je suis contre l'amendement.

M. Jean-Claude Requier. – En première lecture, j'ai voté contre le délit de racolage. Je considère cet amendement comme un amendement de repli. On confie aux maires le soin de déterminer où il sera possible de racoler – c'est-à-dire, inévitablement, dans les endroits les plus reculés, où les personnes prostituées sont le moins protégées ! Il y a beaucoup d'hypocrisie dans tout cela. Je voterai toutefois pour cet amendement, faute de mieux.

M. Michel Forissier. – Je signale que dans certaines métropoles et intercommunalités, les compétences de voirie n'appartiennent plus au maire.

L'amendement n° COM-14 n'est pas adopté.

Article 16

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – L'amendement n° COM-1 supprime l'article 16 qui prévoit la pénalisation du client. C'est une question que nous avons longuement débattue. Avis défavorable.

L'amendement de suppression n° COM-1 est adopté.

Les amendements n^{os} COM-20 et COM-15 deviennent sans objet.

M. Jean-Pierre Vial, président. – Nous avons supprimé à la fois le délit de racolage et la pénalisation du client.

Mme Chantal Jouanno. – La prostitution est désormais libre !

M. Jean-Pierre Godefroy. – L'Assemblée nationale avait supprimé le délit de racolage et introduit la pénalisation du client ; en première lecture, notre commission spéciale a supprimé la pénalisation du client et le Sénat a rétabli le délit de racolage. En deuxième lecture, nous revenons à la position qui avait été celle de la commission spéciale en première lecture. La CMP aura un travail intéressant à faire...

Article 17

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – L'amendement n° COM-2 est un amendement de conséquence de la suppression de l'article 16.

L'amendement n° COM-2 est adopté.

Article 18

M. Jean-Pierre Vial, président. – L'article 18 prévoit une évaluation après deux ans du dispositif de lutte contre la prostitution mis en place par la loi. Avec ce que nous venons de voter, il n'y aurait guère matière à évaluation ; mais la question étant appelée à revenir en débat dans l'hémicycle, l'évaluation conserve sa pertinence.

Intitulé de la proposition de loi

Mme Michelle Meunier. – Le nouvel intitulé, « Proposition de loi visant à la lutte contre la traite des êtres humaines à des fins d'exploitation sexuelle, contre le proxénétisme et pour l'accompagnement des personnes prostituées », supprime la référence au système prostitutionnel, en cohérence avec la suppression de l'article 16. Sagesse.

M. Jean-Pierre Godefroy. – Au-delà des questions de cohérence, le titre retenu par l'Assemblée nationale ne fait pas mention de la traite des êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle, ce que je déplore. L'objectif de cette loi est avant tout de lutter contre les réseaux de prostitution. Je retire l'amendement.

L'amendement n° COM-9 est retiré.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

La réunion est levée à 16 heures.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er} ter Protection des personnes victimes de la traite des êtres humains, du proxénétisme ou de la prostitution			
Mme MEUNIER, rapporteure	17	Protection spécifique pour les personnes prostituées menacées par les réseaux de traite et de proxénétisme	Adopté
Article 3 Création d'un parcours de sortie de la prostitution et codification d'une disposition de la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure			
Mme MEUNIER, rapporteure	19	Composition de l'instance départementale chargée d'accompagner les personnes prostituées	Adopté
M. GODEFROY	3	Associations susceptibles de participer au parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle	Adopté
Article 3 bis Publics prioritaires pour l'attribution de logements sociaux			
Mme MEUNIER, rapporteure	16	Coordination	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 6 Admission au séjour des étrangers victimes de la traite des êtres humains ou du proxénétisme			
Mme MEUNIER, rapporteure	18	Coordination	Adopté
M. GODEFROY	4	Suppression de la condition de sortie de la prostitution	Rejeté
M. GODEFROY	5	Allongement à un an de la durée du titre de séjour	Rejeté
M. GODEFROY	6	Délivrance automatique du titre de séjour	Retiré
Article 9 bis Aggravation des sanctions à l'encontre des personnes ayant commis des faits de violence à l'encontre de personnes prostituées			
M. GODEFROY	7	Suppression des circonstances aggravantes	Adopté
Article 11 Admission des associations dont l'objet est la lutte contre le proxénétisme, la traite des êtres humains et l'action sociale en faveur des personnes prostituées, à exercer les droits reconnus à la partie civile			
M. GODEFROY	8	Suppression du régime spécial des associations reconnues d'utilité publique	Rejeté
Article 13 Abrogation du délit de racolage public			
M. DARNAUD	14	Nouveau délit de racolage lié aux arrêtés municipaux	Rejeté
Article 16 Création d'une infraction de recours à la prostitution punie de la peine d'amende prévue pour les contraventions de cinquième classe			
M. GODEFROY	1	Suppression de la « pénalisation » du client	Adopté
Mme MEUNIER, rapporteure	20	Changement de place des dispositions dans le code pénal	Satisfait ou sans objet
M. BOULARD	15	Pénalisation du client de la personne prostituée sous contrainte	Satisfait ou sans objet
Article 17 Création d'une peine complémentaire de stage de sensibilisation à la lutte contre l'achat d'actes sexuels			
M. GODEFROY	2	Suppression de la peine complémentaire de stage de sensibilisation à l'achat d'actes sexuels	Adopté
Intitulé de la proposition de loi			
M. GODEFROY	9	Changement d'intitulé de la proposition de loi	Retiré

**COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE BILAN ET LE CONTRÔLE DE LA
CRÉATION, DE L'ORGANISATION, DE L'ACTIVITÉ ET DE LA
GESTION DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES**

Mardi 29 septembre 2015

- Présidence de Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente -

La réunion est ouverte à 15 heures

**Audition de M. Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État, président
de la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale relative à
l'élection du Président de la République**

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Nous reprenons nos travaux en accueillant M. Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État, président de la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale pour l'élection du président de la République, à la tête de laquelle il a officié en 2007 et en 2012. Il est accompagné de Mme Catherine Bergeal, secrétaire générale du Conseil d'État.

Votre audition est intéressante à plus d'un titre. En effet, la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale a été créée par le décret du 8 mars 2001. Elle n'est explicitement prévue par aucune disposition législative, organique ou constitutionnelle. Il s'agit d'un organe temporaire mais la qualité d'autorité administrative indépendante lui a été néanmoins reconnue par le rapport public du Conseil d'État de 2001.

Elle a pour mission de veiller à ce que « *tous les candidats bénéficient de la part de l'État des mêmes facilités pour la campagne en vue de l'élection présidentielle* ». Elle transmet d'office à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques les irrégularités portées à sa connaissance susceptibles d'affecter les comptes de campagne des candidats. Ses décisions sont susceptibles de recours devant le Conseil d'État.

Au-delà, nous aimerions connaître votre analyse, en tant que vice-président du Conseil d'État, sur les autorités administratives indépendantes, l'intérêt de ce statut et les évolutions nécessaires ainsi que sur les modalités du contrôle que vous exercez sur les décisions prises par ces autorités.

On a le sentiment, s'agissant de la qualification d'autorité administrative indépendante, que la doctrine du Conseil d'État évolue dans le temps et selon l'angle d'attaque. Vous nous l'expliquerez, j'en suis sûre.

J'indique que cette audition est ouverte au public et à la presse ; elle fera l'objet d'une captation vidéo et donnera lieu à la publication d'un compte rendu.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Jean-Marc Sauvé et Mme Catherine Bergeal, Secrétaire générale, prêtent successivement serment.

M. Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État, président de la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale relative à l'élection du Président de la République. – Vous m'avez invité à présenter devant vous mon expérience

de président ou d'ancien président de deux autorités administratives indépendantes (AAI), la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale relative à l'élection du Président de la République et la Commission pour la transparence financière de la vie publique. Vous m'avez également prié de porter un éclairage sur l'évolution de la catégorie des autorités indépendantes, à partir, notamment, des résultats de l'étude conduite en 2001 par le Conseil d'État sur ce sujet. J'aborderai successivement ces trois points.

J'ai présidé à deux reprises, en ma qualité de vice-président du Conseil d'État, la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale relative à l'élection du Président de la République (CNCCEP). Cette Commission a été instituée en 1964 dans la perspective de la première élection du Président de la République au suffrage universel direct. Le décret qui l'institue a été refondu en 2001 et vous avez justement rappelé que ce décret n'a pas de base dans la loi organique du 6 novembre 1962. La Commission nationale de contrôle veille à ce que tous les candidats bénéficient des mêmes facilités de la part de l'État et, d'une manière générale, elle s'assure du respect du principe d'égalité et du bon déroulement de la campagne. Elle a été identifiée par le Conseil d'État, dans son étude de 2001, comme une AAI et elle est répertoriée comme telle sur le site *Légifrance*.

Je souhaite insister sur deux spécificités de cette commission : ses modalités de fonctionnement et ses relations avec les autres autorités impliquées dans l'organisation de la campagne présidentielle.

En premier lieu, le fonctionnement de la Commission nationale de contrôle a ceci de particulier qu'il est intermittent. Par son objet même, l'activité de la Commission est temporellement liée à l'occurrence de la campagne présidentielle ainsi qu'à ses dates d'ouverture et de clôture. Elle œuvre ainsi, en principe, tous les cinq ans, durant une période d'environ dix semaines. Lors de la dernière campagne, la Commission a été installée le 25 février 2012, soit le lendemain de la publication du décret de convocation des électeurs, et elle s'est réunie à onze reprises entre le 25 février et le 6 mai 2012, puis une douzième fois pour adopter le rapport publié au *Journal officiel*.

Si cette période apparaît relativement courte, elle concentre cependant une forte activité. Il appartient en effet à la Commission d'homologuer les moyens de propagande des candidats, soit leurs affiches et leurs déclarations avant leur apposition sur les panneaux officiels et leur envoi aux électeurs, mais aussi, depuis 2007, les enregistrements sonores de leur profession de foi avant leur diffusion. Tout au long de la campagne, la Commission s'efforce de prévenir, en amont, d'éventuelles difficultés, en prodiguant des conseils et des avis aux candidats. Cet office préventif est facilité par la désignation de mandataires des candidats, qui sont les interlocuteurs privilégiés de la Commission.

Lorsqu'elle détecte des agissements répréhensibles, la Commission ne peut prononcer elle-même des sanctions. Elle dispose toutefois d'une certaine magistrature morale, que j'ai éprouvée à l'occasion des deux élections présidentielles auxquelles j'ai été conduit à participer, pour faire respecter la réglementation applicable et le principe d'égalité entre les candidats. Elle compte en effet, parmi ses cinq membres, des représentants des plus hautes instances juridictionnelles – Cour de cassation, Cour des comptes, Conseil d'État –, d'où sont également issus le rapporteur général et les rapporteurs. Par ailleurs, en cas d'irrégularités, la Commission peut saisir les autorités compétentes, qu'il s'agisse du Conseil constitutionnel, juge de l'élection, ou d'autres AAI, comme par exemple la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, ou encore du procureur de la République, en cas d'infraction pénale.

La Commission est donc une structure bien calibrée au regard de la périodicité et de la nature de ses missions. Je souligne en outre qu'elle est très peu coûteuse. Elle n'a pas de budget propre et ses dépenses éventuelles relèvent du ministère de l'intérieur, mais il n'y en a pas eu jusqu'à présent, et je souligne que ni ses membres, ni son rapporteur général ni ses rapporteurs ne sont, de quelque manière que ce soit, indemnisés.

En second lieu, la place de la Commission nationale de contrôle en fait un acteur utile du bon déroulement de la campagne présidentielle. L'organisation de l'élection du président de la République repose sur l'action combinée de différentes autorités, parmi lesquelles figurent, au premier chef, le Conseil constitutionnel, chargé par l'article 58 de la Constitution de veiller à la régularité de cette élection, mais aussi quatre AAI : le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), la Commission des sondages, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques et, enfin, compte tenu de l'importance prise par les moyens de communication électronique, la Commission nationale de l'informatique et des libertés. Cette organisation polycentrique exige une bonne coordination entre l'ensemble de ces AAI, dont les compétences sont distinctes, mais imbriquées. La Commission accorde ainsi une importance particulière à la qualité et à la régularité de ses échanges avec ses partenaires institutionnels. Il faut rappeler, à cet égard, que jusqu'en 1981, la Commission était, hormis le Conseil constitutionnel, la seule institution à intervenir pour la régulation de la campagne. Le paysage institutionnel s'est depuis considérablement complexifié. En matière de régulation de l'audiovisuel, par exemple, c'est désormais le CSA qui se trouve en première ligne. Mais ce que la Commission nationale de contrôle a perdu en responsabilité directe, elle peut l'avoir en partie gagné quand sont soulevés des sujets conduisant à mettre en cause les compétences, l'action et la responsabilité de telle ou telle autorité indépendante.

Au-delà de ce premier cercle, la Commission bénéficie du concours des services centraux et déconcentrés de l'État, en particulier du ministère de l'intérieur et de l'outre-mer ainsi que du ministère des affaires étrangères. Leurs représentants apportent un concours utile à ses délibérations et ils servent de relais efficace, y compris localement sur le territoire national, métropolitain et d'outre-mer, et dans les postes diplomatiques et consulaires.

La réussite de cette coopération à plusieurs niveaux montre qu'en s'en donnant les moyens, il est possible de bien coordonner l'action des différents organes de l'État et de créer des synergies utiles, dans un environnement où « co-travaillent » des AAI, des administrations centrales et des services déconcentrés.

J'en viens à présent à la Commission pour la transparence financière de la vie politique (CTFVP). Cette autorité, créée par la loi du 11 mars 1988, était chargée d'apprécier l'évolution du patrimoine des personnes assujetties par la loi à une obligation déclarative et, le cas échéant, de détecter des enrichissements anormaux. Son champ de compétence, initialement cantonné aux membres du Gouvernement et aux principaux élus locaux, a été étendu en 1995 aux dirigeants des principales entreprises publiques ainsi qu'aux membres du Parlement. Cette commission a été supprimée en décembre 2013, à l'occasion de la création de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique par les lois du 11 octobre 2013.

J'aimerais insister sur deux de ses spécificités : son statut d'AAI, d'une part, et ses conditions de fonctionnement, d'autre part.

En premier lieu, sa qualification d'autorité administrative indépendante n'était pas des plus évidentes. Dans son étude de 2001, le Conseil d'État la classait en effet dans la

catégorie des organismes qui « *paraissent, après hésitation, devoir être qualifiés d'autorité administrative indépendante* ». Il relevait en effet que cette commission ne détenait pas de pouvoir de décision et que ses pouvoirs d'investigation étaient très limités. Toutefois, elle pouvait être qualifiée d'AAI « *en raison de son pouvoir de révéler des manquements à des obligations visant à renforcer un contrôle démocratique sur le comportement de la classe politique et qui est à l'origine de la procédure pouvant déboucher sur une déclaration d'inéligibilité des auteurs de ces manquements* ». Cette interprétation extensive de la notion d'AAI découle de la loi elle-même. Le législateur a en effet qualifié d'AAI certains organismes n'ayant pas de pouvoir de décision.

En second lieu, les conditions de fonctionnement de la Commission présentaient, pour dire les choses avec modération, des points forts et des points faibles.

S'agissant de sa composition, les choix opérés par le législateur ont représenté un atout précieux. La Commission comprenait en effet, parmi ses membres de droit, les plus hauts représentants des plus hautes instances juridictionnelles. Elle était composée de trois membres du Conseil d'État, y compris son vice-président, de trois membres de la Cour de cassation, y compris son premier président et de trois membres de la Cour des comptes, y compris son premier président. La Commission était en outre assistée de rapporteurs choisis parmi les magistrats administratifs, judiciaires ou financiers. Cette composition est apparue comme un double gage d'efficacité et d'autorité : efficacité, car ses membres disposaient de compétences juridiques solides, d'une réelle pratique de l'instruction et d'une culture de la collégialité ; autorité, car ils présentaient, par leurs fonctions juridictionnelles, les plus fortes garanties d'indépendance et d'impartialité.

Pour autant, une telle composition n'a pas été une condition suffisante au bon fonctionnement de la Commission. Celle-ci a en effet demandé avec constance et même un brin d'obstination un renforcement de ses pouvoirs, en particulier d'instruction, afin de mieux assurer ses missions de contrôle des déclarations patrimoniales. Des avancées notables ont été permises par les lois du 14 avril 2011 issues, je tiens à le souligner, de deux propositions de loi. Toutefois, celles-ci sont restées en deçà des propositions émises par la Commission .

Enfin, je souhaiterais souligner combien les conclusions auxquelles est parvenu le Conseil d'État en 2001 m'apparaissent toujours actuelles et pertinentes. L'étude conduite par celui-ci en 2001 marque un point d'inflexion dans sa réflexion. Jusqu'à cette date, le Conseil d'État avait fait preuve d'une attitude réservée à l'égard du développement des autorités administratives indépendantes, qui échappaient à la tripartition des pouvoirs théorisée par Montesquieu dans *L'esprit des lois*. Par cette étude, il a officiellement pris acte du poids de cette nouvelle catégorie dans l'organisation générale de l'État. Son essor résulte en effet d'un choix clair et constant du législateur depuis 1978 – je ne remonterai pas à 1957, date à laquelle on a créé une autorité indépendante sans en être pleinement conscients, le Conseil supérieur de l'Agence France-Presse. Ce choix a été entériné par les jurisprudences convergentes du juge constitutionnel et du juge administratif, qui ont reconnu l'originalité et la particularité de cette catégorie juridique.

Quatre conclusions l'étude de 2001 méritent d'être mises en exergue. En premier lieu, si les AAI peuvent être une réponse appropriée à un besoin légitime de régulation économique ou de protection des libertés, elles ne sauraient devenir un mode d'administration de droit commun. Leur création doit être pesée au trebuchet : elle doit nécessairement apporter une plus-value par rapport aux solutions institutionnelles classiques. Si ces autorités administratives sont qualifiées d'indépendantes, elles n'ont évidemment pas au sein de l'État

le monopole de l'indépendance nécessaire à la sauvegarde de l'intérêt général. Il ne saurait y avoir dans leur dénomination aucun *a contrario* dépréciatif pour d'autres institutions. Il faut, avant d'y recourir, démontrer l'existence de besoins particuliers d'indépendance et d'expertise qui ne pourraient être satisfaits par des institutions relevant du pouvoir exécutif ou par le renforcement des compétences des autorités juridictionnelles.

Un recours irréfléchi et immodéré aux AAI serait à cet égard susceptible d'entraver à terme l'efficacité de l'action publique. Un tel recours risquerait d'appauvrir les ressources des autres administrations de l'État, de complexifier d'une manière excessive son organisation et de priver de leviers essentiels d'action le pouvoir exécutif, c'est-à-dire l'autorité politique responsable devant le Parlement – le Souverain. Le recours excessif aux AAI pourrait aussi conduire à renforcer une gestion centralisée des affaires publiques. Et même utilisée à bon escient, la formule de l'AAI crée des besoins nouveaux de communication, de coordination et de pilotage, qui méritent d'être traités avec attention.

Que l'on me comprenne bien : les AAI font désormais partie de notre paysage institutionnel, elles ont acquis droit de cité dans le giron de l'État et personne ne songe sérieusement à les contester dans leur principe ; pour autant, elles ne sauraient remettre en cause les principes fondateurs de l'organisation de l'État et compromettre l'accomplissement de ses missions. Le Conseil d'État a par conséquent déjà émis des avis négatifs sur des projets de création de telles instances. C'est certes un temps où ses avis n'étaient pas rendus publics, mais on en trouve quelques échos prudents dans certains rapports publics rappelant que le Conseil d'État n'a pas estimé devoir donner un avis favorable à la création de telle ou telle autorité – je songe notamment à la première mouture de l'Autorité de sûreté nucléaire, le Conseil d'État considérant que la police spéciale des installations nucléaires est si importante qu'elle ne peut pas ne pas relever *in fine* de la responsabilité d'une autorité exécutive.

En deuxième lieu, il n'est pas apparu réaliste de créer un statut unique d'AAI. Le Conseil d'État s'est efforcé de lever les ambiguïtés qui s'attachent à la nature et au périmètre de cette catégorie, sans chercher à définir un statut commun, mais en montrant, au contraire, la diversité des organisations, des pouvoirs et des moyens. Ces éléments doivent en effet être ajustés pour chaque autorité indépendante en fonction de la nature et de l'ampleur des missions qui leur sont confiées. Cette nécessaire variété n'exclut toutefois pas de reconnaître un socle de règles transversales, garantissant leur indépendance et leur impartialité, dans le respect des exigences constitutionnelles et européennes. Il a ainsi fallu ajuster les statuts de plusieurs autorités indépendantes à la suite de plusieurs décisions de juridictions suprêmes françaises, notamment du Conseil constitutionnel.

L'ajustement des structures et des moyens doit être mené dans la durée, et non pas seulement lors de la création d'une AAI, afin de prendre en compte l'évolution des pratiques ou des secteurs qu'elle supervise. C'est en particulier le cas des autorités chargées de la régulation d'activités économiques ou financières, confrontées à des transformations très rapides. Par conséquent, les AAI doivent rester des structures flexibles, ajustables à l'évolution des besoins et des pratiques, toujours soucieuses de la plus grande efficacité de l'action publique et de son moindre coût. Ce qui peut parfois exiger des rapprochements, des synergies ou des regroupements institutionnels. Cela a déjà été entrepris, notamment à l'occasion de la révision constitutionnelle de 2008, avec la création du Défenseur des droits, mais on peut considérer que l'on n'est pas arrivés au terme de ces rapprochements.

En troisième lieu, l'essor des AAI a créé des besoins nouveaux de coordination et de pilotage, qui restent aujourd'hui encore insatisfaits. L'éclatement des structures de l'État

ne saurait nous dispenser d'une compréhension globale et transversale de l'action publique. Cela suppose de clarifier en permanence l'insertion des AAI dans leur environnement institutionnel. Il faut prévenir le chevauchement des compétences, les risques de redondance et de doublon, les dangers de la contradiction voire de stériles rivalités. Les AAI n'ont pas apporté dans l'État la menace de tels fléaux, mais elles ont tout de même accru leur probabilité, en particulier lorsque leur sont dévolus d'importants pouvoirs de sanction. Cette réflexion d'ensemble doit ainsi conduire les pouvoirs publics à aider les AAI à mieux exercer leurs missions et, si nécessaire à mettre à niveau leurs moyens, tout en renforçant en parallèle la crédibilité des structures classiques de l'État, qui ont parfois été dangereusement appauvries par la création de telles autorités auxquelles a pu être transférée la totalité des capacités d'expertise de l'État.

En dernier lieu, j'insisterai sur l'importance d'un contrôle renforcé sur le fonctionnement des AAI, dans le respect de leur indépendance. Comme l'a souligné le Conseil d'État en 2001, « *indépendance ne saurait signifier irresponsabilité* ». C'est certainement l'un des enseignements les plus importants de ce rapport. Les actes pris par les AAI doivent naturellement pouvoir être déférés au juge, judiciaire ou administratif selon le cas, et respecter les principes d'équité du procès et d'impartialité, chaque fois que des sanctions sont prises et que se trouve en cause le principe de séparation des pouvoirs ou l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'Homme. Mais, en dehors de ces contrôles juridictionnels qui se sont légitimement développés, il doit exister un contrôle approfondi et régulier par les pouvoirs publics sur la capacité des AAI à assumer les missions qui leur ont été confiées et sur la manière dont ces missions sont exercées. L'indépendance n'exclut ni le dialogue, ni le contrôle. L'insuffisance des outils actuels a été soulignée par l'Office parlementaire d'évaluation de la législation en 2006 et par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale en 2011. Il y a là, assurément, un vaste chantier de travail.

Sur tous ces sujets, touchant à la création et au fonctionnement des AAI, des diagnostics ont été établis et des préconisations ont été émises qui, je le crois, restent pleinement valides. Si des progrès ont été enregistrés, des avancées nouvelles sont encore attendues, pour renforcer l'efficacité, la cohérence et le suivi de l'action de ces autorités.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Je vous remercie de cet exposé très complet. Votre regard sur les AAI était très attendu par les membres de notre commission.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Merci de votre synthèse, que nous attendions en effet, et qui nous sera très profitable.

L'autorité que vous présidez a été qualifiée d'autorité administrative indépendante par le Conseil d'État, dans son rapport public de 2001. Cette conclusion serait-elle la même aujourd'hui ?

M. Jean-Marc Sauvé. – Le Parlement ayant qualifié d'autorités indépendantes des commissions ou instances qui n'ont pas pouvoir de proposition ou de sanction mais sont seulement dotées d'un pouvoir général de contrôle et de saisine d'autres entités, je pense que la Commission de contrôle de la campagne électorale pour l'élection du Président de la République peut toujours être qualifiée d'autorité indépendante. L'autre question qui se pose est la suivante : depuis l'émergence de nombreuses autres autorités indépendantes, cette commission est-elle encore utile ? S'il fallait en dresser le bilan coût-avantage, je dirais

qu'elle est une enceinte permettant de réunir toutes les administrations et autorités indépendantes concernées par l'organisation de l'élection présidentielle. Sachant qu'elle ne coûte quasiment rien à l'État, le bénéfice n'en est pas négligeable. La commission Jospin, appelée à réfléchir, en 2012, à une modification de notre cadre constitutionnel et à l'approfondissement de la démocratie dans notre pays m'avait entendu sur ce sujet et avait approuvé, au moins implicitement me semble-t-il, son maintien. Cela dit, si le Gouvernement, qui est à l'origine de la création de cette commission, en 1964, puis de sa refondation, en 2001, entreprenait de la supprimer, je ne soulèverais pas d'objection de principe et je n'irai pas soutenir que l'élection présidentielle encourt des risques sérieux.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Quelles réflexions vous inspire l'émergence des primaires ? Je pense en particulier au principe d'égalité entre les candidats.

M. Jean-Marc Sauvé. – C'est une question d'autant plus difficile que la Commission ne commence à remplir son rôle que dans la dernière décade du mois de février précédant l'élection, une fois publié le décret portant convocation des électeurs. Il est clair, cependant, que l'organisation des primaires exerce une influence importante sur la question du financement des campagnes. Le Conseil d'État a déjà été consulté par le Gouvernement, s'agissant des élections municipales, sur la question de l'imputation, sur leur compte de campagne, des dépenses ainsi exposées par les candidats ; la question peut de même se poser pour l'élection présidentielle.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Cette commission est un organe temporaire. Est-ce compatible avec la qualification d'autorité indépendante ? Dans son rapport de 2001, le Conseil d'État jugeait le contraire.

M. Jean-Marc Sauvé. – Mais il a classé la Commission parmi les autorités indépendantes.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Après des hésitations.

M. Jean-Marc Sauvé. – Il est vrai. Mais il l'a fait nonobstant l'absence de pouvoir de sanction, hors la faculté de saisine du Conseil constitutionnel, voire du Parquet en cas de présomption d'infraction pénale, et nonobstant son caractère intermittent. Si le Conseil d'État devait reprendre cette question à nouveaux frais, il pourrait à nouveau avoir des hésitations et trancher différemment. Mais sachant le respect du précédent qui le caractérise, seules des raisons substantielles pourraient le conduire à changer d'avis. J'ajoute que le fait que le vice-président du Conseil d'État préside cette instance est tout à fait étranger à son classement, dans l'étude de 2001, parmi les AAI.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Nous n'en doutons pas.

Pourquoi les membres de la Commission ne rendent-ils pas de déclaration patrimoniale ni de déclaration d'intérêts ? Lorsque la Commission se constituera, en 2017, le feront-ils ?

M. Jean-Marc Sauvé. – La Commission n'existe aujourd'hui qu'à l'état virtuel. Seuls le Premier président de la Cour de cassation, le Premier président de la Cour des comptes et le vice-président du Conseil d'État peuvent être identifiés avec certitude comme faisant partie du collège. Les autres membres sont désignés avant chaque élection présidentielle. Cependant, la loi du 11 octobre 2013 est claire et parle d'assujettissement à

déclaration de patrimoine et d'intérêts des présidents de collège et des membres des autorités indépendantes. J'ai tendance à penser qu'il faudra se conformer à cette obligation. La Haute autorité pour la transparence financière de la vie publique devra prendre position sur ces questions. En classant la Commission, dans son étude de 2001, parmi les autorités indépendantes, le Conseil d'État n'a fait que se risquer lui-même à donner son interprétation. Le législateur a créé des obligations légales : il appartient à la Haute autorité pour la transparence financière de la vie publique de dire, sous le contrôle du juge, si la Commission est ou non assujettie à la loi du 11 octobre 2013. Pour moi, j'aurais plutôt tendance à répondre affirmativement.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – La Commission doit transmettre d'office à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) les irrégularités portées à sa connaissance susceptibles d'affecter les comptes de campagne des candidats. L'a-t-elle déjà fait, notamment en matière d'utilisation par un candidat de moyens liés à l'exercice de son mandat ?

M. Jean-Marc Sauvé. – La Commission n'a jamais eu, sous ma présidence, à dénoncer au Parquet de violation probable ou manifeste des règles de financement. Le fait est que dans le travail de la Commission, la part répressive, qui se traduit par la possibilité de dénoncer une infraction, est moindre que la part préventive, de conseil. Il m'est même arrivé, après avoir été alerté par le rapporteur général de la Commission, d'intervenir l'avant-veille du second tour pour faire savoir au mandataire d'un candidat que si tel agissement envisagé se confirmait, il se heurterait à une prise de position publique de la Commission nationale de contrôle. Nous travaillons dans un laps de temps très bref, au cours duquel nous avons deux réunions hebdomadaires, auxquelles s'ajoute un dispositif de veille permanente. Nous diffusons des messages généraux, et des messages spécifiques lorsque nous avons le sentiment que tel candidat pourrait méconnaître la législation ou s'engager dans un comportement violant manifestement le principe d'égalité entre les candidats. Nous sommes conduits, de même, à émettre des recommandations en matière de presse écrite – l'audiovisuel étant désormais du ressort du CSA.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – En 2012, il y a bien eu constat d'une utilisation de moyens publics par un candidat. Soyons clair, le rôle de notre commission d'enquête est de poser clairement certaines questions. Nombre de nos concitoyens et d'élus locaux comprennent mal que les contrôles sur les comptes de campagne des candidats aux élections départementales ou municipales soient si méticuleux – et il est bien normal qu'ils le soient – tandis que dans le même temps, on voit un ancien président du Conseil constitutionnel déclarer dans ses mémoires que le Conseil a donné sa bénédiction à des pratiques, lors de l'élection présidentielle, qui n'étaient pas des meilleures. C'est là davantage une remarque qu'une question.

Nous avons conscience, au sein de cette commission d'enquête, d'entendre des représentants de la haute fonction publique compétents, qui ont le sens de l'État et des responsabilités, mais nous ne pouvons nous empêcher de constater que les collèges de ces autorités comprennent très régulièrement des représentants du Conseil d'État, de la Cour des comptes et de la Cour de cassation. Il est vrai que c'est parfois le législateur lui-même qui en a ainsi décidé, mais il est rare que le Parlement soit à l'origine de la rédaction. Dans les collèges des autorités indépendantes, en excluant les sièges vacants, 544 sièges seraient occupés, au 1^{er} septembre 2015. Parmi les membres de ces collèges, 30 se trouvent en situation de cumul : 27 siègent dans deux AAI, trois dans trois AAI. On a souvent un sentiment de consanguinité, d'endogamie, d'entre-soi dans le processus de désignation des

membres de ces AAI. Sur ces 544 sièges, 167, soit plus de 30% sont occupés par des membres du Conseil d'État, de la Cour des comptes ou de la Cour de cassation. Sur 42 AAI, seules cinq ne comptent en leur sein aucun membre de l'une de ces trois institutions. La plupart de ceux que nous avons entendus nous objectent que c'est la loi qui l'a voulu ainsi. Dont acte : il faudra que le législateur en tire certaines conclusions. Au demeurant, la composition des AAI n'est pas toujours la conséquence de dispositions législatives.

Je ne mets pas en cause la compétence de ces personnalités, mais il se pose, à mon sens, un problème de fond, vu la multiplication et la diversité de ces autorités indépendantes, vu les pouvoirs qui sont les leurs – ceux du président de l'Autorité de la concurrence sont tels qu'il fait figure de super-ministre.

Sans compter que cela ne doit pas être facile pour vous : comment les grands corps feront-ils face avec la multiplication des AAI? Nous restons parfois admiratifs devant la quantité de travail qu'abattent certains de vos collègues, appelés au four et au moulin, mais cela ne risque-t-il pas, à terme, de poser un problème de fonctionnement aux grands corps de l'État ? Comprenez bien que nous ne sommes pas là pour faire le procès de la haute fonction publique, dont nous connaissons les compétences, mais pour dire ce qui doit être dit.

M. Jean-Marc Sauvé. – Je ne prends pas ces propos en mauvaise part et ne vous répondrai pas en me retranchant derrière l'argument qui veut que le législateur en ait ainsi décidé. Il faut considérer la question des deux côtés, celui des autorités indépendantes et celui des institutions pourvoyeuses.

Pour ce qui concerne les autorités indépendantes, je rappelle ce qu'écrivait le Conseil d'État en 2001, à quoi je souscris pleinement : *« même s'il est indispensable de prévoir un noyau dur constitué de personnalités ayant la culture de l'indépendance et la pratique de la collégialité, il faut se méfier de la facilité consistant à prévoir une composition de collège ne comprenant que des membres des juridictions suprêmes et des corps d'inspection. Outre que le vivier en cause a ses propres limites, une telle orientation serait en retrait sur l'objectif souhaitable d'ouverture des instances de régulation aux professionnels dans le domaine économique »*. Je pense que les autorités indépendantes, quand elles sont utiles et nécessaires, doivent conjuguer les capacités de personnes qui ont la culture de l'indépendance et de l'impartialité en même temps que celles de personnes dotées de l'expertise technique qui les rapproche du domaine régulé – ce qui n'est évidemment pas sans risques de conflits d'intérêts, et j'ai pu constater, à la lecture de vos auditions, combien parfois la grande proximité entre membres du collège et secteur régulé a pu soulever des interrogations de votre part. Il faut parvenir à un certain brassage des compétences et des cultures, et cela n'est pas aisé. Il n'y a pas, de la part du Conseil d'État, comme j'en suis sûr d'autres grands corps, de volonté de mainmise, mais une disponibilité. Un certain nombre d'institutions de la République recèlent des capacités, ce qui ne veut pas dire que nous revendiquons un monopole.

A la suite du vote de la loi relative au renseignement, j'ai dû nommer deux membres du Conseil d'État ayant au moins le grade de conseiller à la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement. Il est vrai que c'est une ponction, car nos ressources ne sont pas sans fond et que nos conseillers ne sont pas interchangeable. C'est ainsi que j'ai désigné un conseiller d'État honoraire et une conseillère qui, devant y être affectée à plein temps, a dû sortir des cadres, *via* une mise à la retraite. Dans la lettre que je vous ai adressée le 28 juillet, en réponse à vos questions d'une précision légitime, je rappelais que le Conseil d'État, qui, outre son rôle de juge administratif suprême, exerce une fonction

consultative sur les projets de loi et règlements et rend des avis sur les difficultés qui peuvent s'élever en matière de politiques publiques, est aussi, depuis 1799, même si cela n'est pas inscrit dans les textes, un vivier de compétences où les pouvoirs publics peuvent puiser pour des missions ponctuelles, ou plus lourdes, par voie de détachement ou de cumul si l'activité concernée n'est pas à temps plein. Lorsque le Président de la République demande au président de la section sociale, Jean-Denis Combrexelle, de réfléchir à la part respective du contrat et de la loi en matière de droit du travail, il fait appel à quelqu'un qui dispose de compétences et d'une expérience susceptibles d'éclairer le débat.

Vous ne m'entendrez jamais dire qu'il est indispensable que le Conseil d'État soit présent partout, mais je pense que mes collègues peuvent apporter une contribution utile à l'exercice de fonctions administratives ou au développement d'une réflexion sur les politiques publiques. De telles activités ne constituent pas une excroissance illégitime, mais font bien partie du cœur de métier du Conseil d'État. Elles vont d'ailleurs au-delà de la participation aux autorités administratives indépendantes. Il n'y a rien d'anormal, par exemple, à ce que le Président de la République me demande, ainsi qu'il l'a fait en mars, à la suite des attentats de janvier, de faire équipe avec l'entraîneur de l'équipe de France de handball pour émettre des propositions en vue de la création d'une réserve citoyenne faite pour contribuer à mieux faire vivre les principes de la République.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Certaines autorités administratives indépendantes prennent des décisions, prononcent des sanctions. De son côté, le Conseil d'État ne rend pas que des avis, il juge. Un recours contentieux lié à une autorité à laquelle il a partie peut être porté devant lui. Cela ne pose-t-il pas un problème de principe ? Je dis bien de principe, car les décisions intervenues en la matière ne laissent aucun doute sur son indépendance.

M. Jean-Marc Sauvé. – L'examen des décisions rendues par le Conseil d'État sur des recours dirigés contre des sanctions ou décisions des AAI témoignent en effet de sa totale impartialité. On a pu le voir, notamment, s'agissant de décisions prises par l'Autorité de la concurrence en matière de concentration ou récemment, par le CSA. J'appelle à cet égard votre attention sur le fait que le Conseil d'État, compte tenu de la compétence qui est la sienne, et qui fait partie des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République, est conduit à être juge des décrets en Conseil d'État, ce qui, au premier, abord, peut surprendre. Dans l'exercice de cette compétence, le taux d'annulation, totale ou partielle, des décrets en Conseil d'État contestés devant lui est de 12% à 16%, selon les années. Lorsque l'on expose cela aux juges de la Cour européenne des droits de l'Homme, ils en sont stupéfaits. C'est que nous assurons une réelle séparation entre la fonction consultative interne et la fonction juridictionnelle. Au-delà, il ne viendrait à l'esprit d'aucun membre de notre haute juridiction de regarder différemment une requête au motif que l'acte contesté a reçu l'estampille du Conseil d'État ou a été pris, à l'extérieur de son enceinte, par un de ses membres.

Il entre dans mes responsabilités de présider le Conseil supérieur des tribunaux administratif et par conséquent soit de proposer au Gouvernement des décisions individuelles de promotion et d'affectation soit d'en prendre moi-même. Ces décisions peuvent être contestées devant le juge administratif. Eh bien je puis vous dire que parmi les décisions prises ou proposées par le vice-président du Conseil d'État dans l'administration de la juridiction administrative et contestées devant le Conseil d'État, le taux d'annulation est supérieur à 10%. Il m'est arrivé de nommer un rapporteur public à la cour administrative d'appel de Nancy. Or, le parapheur ayant mis un peu de temps à m'arriver, je l'ai signé trois

semaines après le moment où l'arrêté avait été pris sans me rendre compte que la date d'effet était antérieure à ma signature, si bien que ce rapporteur a été nommé, en somme, rétroactivement. Un requérant a attaqué devant le Conseil d'État des arrêts de la cour administrative d'appel de Nancy sur ce motif. Ces arrêts ont été annulés par le Conseil d'État.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Nous n'avons aucun doute sur la pratique, mais cela n'empêche pas de poser la question de principe.

M. Jean-Marc Sauvé. – La manière dont nous travaillons vous apporte la réponse. Pas une formation de jugement du Conseil d'État ne s'aventurerait à couvrir une illégalité commise par le vice-président du Conseil d'État.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Nous n'en avons jamais douté.

Considérez-vous le Conseil d'État comme l'autorité qui décide de la qualification d'autorité administrative indépendante ?

M. Jean-Marc Sauvé. – Non. Nous avons pris position en 2001 compte tenu du sujet d'étude choisi. Ce que nous écrivons dans le cadre d'une étude n'a ni l'autorité de la loi, ni celle de la chose jugée. En revanche, si un membre d'une autorité dont la qualification faisait débat refusait de se soumettre à une déclaration de patrimoine ou à une déclaration d'intérêt, un contentieux pourrait s'élever et le Conseil d'État pourrait alors être conduit à dire, dans le cadre d'un jugement, si telle ou telle instance mérite le label d'autorité administrative indépendante.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Vous avez parfaitement compris, Monsieur le Président, que ma question n'était qu'un prologue : la présidente de la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH) et le président de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique ont évoqué, lors de leur audition, le fait que c'est votre intervention qui aurait conduit à ne pas retenir la CNCDH parmi les autorités dont les membres devraient déposer ces deux déclarations.

M. Jean-Marc Sauvé. – Ce m'est l'occasion d'apporter un démenti. Je n'ai pas pris position sur le sujet, et si la question m'avait été posée, j'aurais demandé que le Gouvernement saisisse le Conseil d'État d'une demande d'avis.

Cette question a en réalité été posée au secrétaire général du Gouvernement. Or, dans le cadre des conversations qui peuvent s'établir entre différentes instances publiques, j'ai eu vent de cette question et de la réponse apportée par le secrétariat général du Gouvernement, administration compétente pour apporter une première réponse aux questions qui peuvent se poser sur le champ d'application de la loi.

Il est assez pénible d'entendre dire que le Conseil d'État s'est prononcé lorsqu'il n'a rien dit. Le Conseil d'État se prononce par des avis, par des arrêts. Quand on me sollicite de manière informelle, j'évite de répondre, car je sais bien qu'en me prêtant à de telles consultations, on pourra en livrer sans recul la teneur, alors qu'aucun support de délibération collégiale ne l'appuie. D'où ma circonspection. Et je le répète, de surcroît, la question ne m'a pas été posée.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Vu les échanges intervenus au cours de ces deux auditions, dont celle du président de la Haute autorité pour la transparence financière de

la vie publique, dont vous avez pu prendre connaissance par leur compte rendu, il était normal que j'aborde le sujet.

En matière de transparence de la vie publique, jugez-vous que la déontologie des membres et agents des AAI soit suffisamment assurée ? Certaines des réponses que nous avons recueillies lors de nos auditions nous ont interpellés. Quand on apprend que le membre du collège d'une AAI à caractère économique se retrouve, quelques mois après sa nomination, au conseil d'administration d'une des plus grandes sociétés de travaux publics, il est normal que l'on se pose des questions. Quand on constate que tel responsable d'une AAI se trouve être celui qui a préparé, au sein d'un cabinet ministériel, sa création, il est normal que le Parlement s'interroge.

M. Jean-Marc Sauvé. – Le problème que vous soulevez est éminemment délicat. Le meilleur moyen de se prémunir contre le risque que vous évoquez est évidemment de puiser dans le vivier des juridictions suprêmes. C'est la meilleure protection contre le risque de conflit d'intérêts ou d'infraction pénale. Mais le but de l'autorité indépendante est de faire coexister, ainsi que je le soulignais, une culture de l'indépendance, de l'impartialité et de la collégialité avec des compétences issues du milieu professionnel qu'il s'agit de réguler. Cela ne va pas sans risques, réels. Pour ma part, j'ai tendance à penser que les règles d'incompatibilité et de prévention des conflits d'intérêts propre à chaque instance constituent une première réponse. Elles sont considérablement renforcées par les lois du 11 octobre 2013, qui obligent les membres des collèges à déposer une double déclaration d'intérêt et de patrimoine. Si bien que les articles du code pénal, anciennement 175 et 175-1, sur la prise illégale d'intérêt et le délit d'ingérence, sont non plus seulement révévés, mais bel et bien appliqués. Sans minimiser les risques, je pense qu'ils peuvent être pris en charge et traités. Et si un membre d'une autorité indépendante prenait intérêt dans une entreprise relevant du secteur qu'il a régulé, il pourrait s'exposer à de sérieux mécomptes.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Parmi les exemples que j'ai cités, l'un concerne le vivier dont vous faites état. Le passage vers les cabinets ministériels, voire vers le privé, est au reste une caractéristique des membres des grands corps...

M. Jean-Marc Sauvé. – L'autorité de nomination doit être attentive au traitement préventif de ce type de situation. Dans certains cas, le vice-président, ou le Premier président nommé, dans d'autres, il propose. Il doit naturellement exercer ces responsabilités en considération de tous les intérêts publics en présence, parmi lesquels l'exigence d'impartialité des délibérations à prendre par l'autorité indépendante. Il serait à mes yeux inconcevable que l'on puisse désigner dans une AAI une personne qui s'y trouverait en conflit d'intérêt structurel. Il peut arriver, dans certaines situations, que le membre d'un collège, en raison d'intérêts personnels ou de fonctions antérieures, doive se déporter. Cela est inévitable, mais c'est tout autre chose qu'une incompatibilité structurelle. Cela est de la responsabilité non seulement des personnes concernées mais des autorités qui nomment ou proposent.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Il y a des nominations qui sont directement faites par l'exécutif.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Il me semble que l'on pourrait entreprendre de dégager des règles de déontologie. La prévention ne peut pas tout.

Il est un autre point qui nous reste obscur, en dépit de nos auditions, c'est celui des rémunérations. *Quid* de la rémunération d'un conseiller d'État qui devient président d'une AAI ? Y a-t-il ou non cumul ? On rejoint la question de la déontologie.

M. Jean-Marc Sauvé. – Lorsque je parle de mécanismes préventifs, j'y inclus les règles déontologiques propres aux autorités indépendantes. Indépendamment des mécanismes votés par le législateur, notamment en matière d'incompatibilités, avant, pendant et après, ces règles déontologiques doivent permettre d'éviter, en cours d'exercice, les conflits d'intérêts.

En matière de rémunération, il n'est pas de règle générale. Il faut distinguer deux situations radicalement différentes. Si les fonctions exercées au sein de l'AAI sont à temps plein, elles sont exclusives de toute autre fonction publique et impliquent donc un détachement. Votre commission d'enquête a reçu la liste nominative des membres du Conseil d'État qui sont dans ce cas. Ceux qui exercent des fonctions de président, de membre du collège ou de membre de l'administration de l'autorité sont dans ce cas, et l'institution dont ils sont originaires ne leur verse aucune rémunération. Il existe, à côté de cela, des cas, nombreux – je pense à la Commission des infractions fiscales – dans lesquels l'activité de membre est à temps partiel. L'autorité concernée peut verser ou ne pas verser d'indemnité – c'est le cas de la Commission nationale de contrôle de l'élection présidentielle. Quand rémunération il y a, j'estime qu'elle doit être proportionnelle au temps passé au service de ces autorités. Il existe une grande variété de situation, mais rien n'interdit de mettre les choses sur la table, car il n'y a rien à cacher. Nous avons souvent bien du mal à trouver des membres du Conseil d'État, pour des raisons liées à la charge de travail, quand elle est trop lourde, car, ainsi que je l'ai écrit dans ma lettre du 28 juillet, en aucun cas, la participation à temps partiel d'un membre du Conseil d'État à une autorité indépendante comme membre du collège, président ou conseiller juridique des services ne peut entraîner une décharge d'activité au sein du Conseil d'État. Ce travail à temps partiel vient donc au-delà des obligations de service. D'où notre difficulté à trouver des candidats.

Mme Catherine Bergeal, Secrétaire générale du Conseil d'État. – Je précise que les indemnités versées aux membres des AAI font l'objet d'arrêtés, publiés au *Journal officiel*. Pour prendre un exemple récent, les indemnités des membres du Conseil d'État membres de la Haute autorité pour la transparence financière de la vie publique sont de 150 euros par séance. Il n'est aucune indemnité dont le montant ne soit publié au *Journal officiel*.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Il semble que dans certains cas, elles ne figurent que dans des contrats.

Mme Catherine Bergeal. – Il s'agit alors d'emplois, et non d'activité accessoire. Auquel cas, le Conseil d'État ne verse plus rien à l'intéressé.

M. Pierre-Yves Collombat. – N'est-ce pas une tâche impossible que d'assurer un véritable contrôle de l'élection présidentielle ? Pour des raisons pratiques, d'abord. Ainsi que vous l'avez rappelé, il n'est pas toujours facile de déterminer quand commence la propagande. Et puis, comme le montre une affaire récente, toujours en cours, le contrôle devient très difficile. Un compte de campagne peut-être invalidé pour un dépassement de 300 000 euros alors qu'en l'occurrence, il est question d'une dissimulation à hauteur de 17 millions. L'inventivité des candidats est telle, surtout quand ils sont au pouvoir, qu'il devient très difficile de savoir précisément quelles sont les dépenses engagées.

Surtout, il se pose un problème politique. Est-il envisageable qu'un candidat, une fois élu à 52%, soit dénoncé comme un fraudeur ayant faussé les élections ? Imaginez la situation dans laquelle s'est trouvé Roland Dumas en 1995. Peut-on invalider un candidat élu ? Le seul candidat pénalisé, lors de cette échéance, a été le malheureux Jacques Cheminade, pour l'exemple... Quand à la dernière élection, le candidat qui a vu son compte rejeté n'était pas élu. Eût-ce été possible s'il l'avait été ?

M. Jean-Marc Sauvé. – Je n'ai pas assez d'imagination, Monsieur le sénateur, pour répondre à votre question. Ce que je veux souligner, c'est que c'est le Conseil constitutionnel qui a confirmé le rejet du compte de campagne d'un candidat, lors de la dernière élection présidentielle. J'ajoute que le Conseil constitutionnel ne peut pas invalider l'élection présidentielle, à la différence de ce qu'il peut faire pour un membre du Parlement. Et lorsqu'il rejette le compte de campagne d'un candidat à l'élection présidentielle, il ne prononce pas non plus son inéligibilité.

Est-il imaginable que le Conseil constitutionnel rejette le compte de campagne d'un candidat élu ? Telle est la formulation qu'il faut donner à votre question. N'étant pas membre du Conseil constitutionnel et n'ayant jamais participé à ses délibérations, je ne saurais y répondre, mais je sais qu'un de ses anciens présidents a écrit un livre de souvenir dans lequel il répond négativement.

M. Pierre-Yves Collombat. – Avouez que c'est un vrai problème. Ma question va au-delà de la morale. Imaginer que quelqu'un qui aurait été clairement élu par le peuple puisse être présenté comme fraudeur pose une réelle difficulté.

M. Jean-Marc Sauvé. – C'est une question si considérable qu'elle ne peut relever, à mes yeux, que du législateur organique. C'est lui qui a fixé les règles relatives au contrôle des dépenses de campagne des candidats à l'élection présidentielle, et les sanctions applicables en cas de rejet du compte de campagne. C'est à ce niveau seul que la question des conséquences peut être traitée. Vous soulevez là un débat très intéressant, mais il ne relève de la compétence ni du Conseil constitutionnel ni d'aucune autorité indépendante. Seul le législateur organique peut s'en saisir.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Merci de l'excellence de ces réponses, qui vont nourrir notre réflexion.

La réunion est suspendue à 16h30

Audition de M. François Logerot, président, et de M. Régis Lambert, secrétaire général de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP)

La réunion reprend à 17 heures 04

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Nous poursuivons nos travaux en recevant M. François Logerot, président de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP).

La CNCCFP a été créée par la loi du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques. Définie

comme un « organisme collégial » en 1990, le Conseil constitutionnel a estimé qu'elle était une « autorité administrative et non une juridiction ». Qualifiée d'autorité administrative indépendante par le rapport public du Conseil d'État de 2001, elle le fut, de manière expresse, par l'ordonnance du 8 décembre 2003 portant simplifications administratives en matière électorale.

La CNCCFP a pour mission de contrôler les comptes de campagne pour l'ensemble des élections politiques sur le territoire national, sauf dans les plus petites circonscriptions et pour les élections territoriales à Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis-et-Futuna.

Les candidats sont tenus de déposer un compte de campagne, que vous contrôlez, retraçant l'ensemble des dépenses électorales et des recettes collectées à cette fin par le mandataire financier. En cas de rejet du compte de campagne, vous transmettez au juge de l'élection qui décide d'une peine d'inéligibilité variant selon la gravité du manquement.

La commission a également pour mission de contrôler le respect par les partis et groupements politiques des règles de financement.

Votre commission est composée de neuf membres, nommés pour cinq ans, par décret ; elle élit son président. En 2014, elle disposait d'un budget de 4,16 millions d'euros et employait 43 personnes.

Vous imaginez bien, monsieur le président, que les questions vont être nombreuses sur les moyens dont vous disposez, vos règles de fonctionnement, votre méthodologie de travail, les causes des dépassements de délais constatés dans certains cas, etc.

J'indique que cette audition est ouverte au public et à la presse ; elle fera l'objet d'une captation vidéo et donnera lieu à la publication d'un compte-rendu.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, MM. François Logerot et Régis Lambert prêtent serment.

M. François Logerot, président de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques. – C'est un honneur pour moi d'être auditionné aujourd'hui, et une occasion d'échanger avec les parlementaires. Bien sûr, en quelques années, nous avons eu plusieurs fois le loisir de dialoguer, soit avec le Sénat, soit avec l'Assemblée nationale, notamment à l'occasion de rencontres avec les différents rapporteurs. Par ailleurs, je remets annuellement le rapport d'activité de la commission au président du Sénat.

Je me propose tout d'abord d'essayer de répondre à la question suivante : pourquoi une autorité administrative indépendante est-elle chargée de ces missions ? J'essaierai ensuite de donner quelques indications sur la réalité de l'activité de la CNCCFP actuelle, avant de tracer quelques perspectives pour l'avenir proche.

Pourquoi une autorité administrative indépendante ? Je ne ferai pas l'injure au Sénat de rappeler les conditions de création du système actuel de financement politique en France.

Jusqu'en 1988-1990, l'État ne s'occupait que d'organiser les élections. Il finançait certes la campagne officielle, mais les partis politiques, comme les candidats aux élections devaient trouver par eux-mêmes les moyens de leur financement – dons privés, cotisations en ce qui concerne les partis – et chacun sait qu'un certain nombre de dérives ont été constatées, comme des financements la plupart du temps occultes, sans qu'ils soient toujours illicites.

Le législateur a donc posé, en 1988, les principes d'une intervention plus nette de l'État dans le financement de la vie politique, d'abord un financement direct sous deux formes différentes – des subventions annuelles aux partis politiques en fonction de leurs résultats aux élections législatives, et un remboursement, dans certaines conditions et sous un certain plafonnement des dépenses de campagne électorale des candidats aux élections.

On a également instauré un financement indirect, en accordant un avantage fiscal aux donateurs des partis politiques et des candidats, sous réserve de plafond.

Bien entendu, tout ce système nouveau nécessitait un contrôle.

Comment organiser le contrôle de ces financements ? Plusieurs solutions étaient possibles. On pouvait songer à le confier à l'administration, qui a l'habitude de réaliser des contrôles, au moins dans certaines de ses parties, mais compte tenu de la sensibilité du sujet et de la nature politique des activités qu'il s'agissait de financer, le risque résidait dans une suspicion permanente de la part de l'opinion et des médias, et dans le développement d'une bureaucratie excessive.

Par ailleurs, plusieurs administrations pouvaient revendiquer cette responsabilité, comme le ministère de l'intérieur, le ministère de la justice ou celui des finances.

Une autre solution était de confier à la Cour des comptes le soin de contrôler ces nouveaux dispositifs, étant donné son indépendance, sa compétence générale en tant que juridiction spécialisée et administrative, qui a à connaître de l'ensemble des financements publics. Comme vous le savez, la Cour des comptes est notamment habilitée à vérifier les subventions que l'État accorde à des organismes de droit privé.

Toutefois, si les partis politiques sont bien des organismes de droit privé, ils sont cependant de nature particulière, l'article 4 de la Constitution garantissant leur liberté de création et d'activité, ce qui aurait pu poser quelques problèmes en matière de contenu du contrôle que pouvait exercer la Cour des comptes.

Par ailleurs, pour ce qui est des campagnes, il s'agissait d'exercer un certain nombre de contrôles, mais également de distribuer de l'argent public. Or, ce n'est évidemment pas la mission de la Cour des comptes de financer des activités sur crédits publics.

C'est ainsi que la solution d'un organe *sui generis*, indépendant, non juridictionnel, distinct de l'administration, a fini par l'emporter. On retrouve dans les caractéristiques de l'institution ce qui fait le propre d'une autorité administrative indépendante : c'est bien une autorité puisque, comme vous l'avez rappelé, madame la présidente, elle a été reconnue d'abord par la jurisprudence comme une autorité administrative indépendante, officiellement par l'ordonnance de 2003.

Pourquoi une autorité ? Ces décisions font grief ; elles sont directement applicables par les préfets ou par le ministère de l'intérieur et elles s'imposent, sous réserve bien entendu du contrôle d'un juge.

En effet, ce n'est pas une juridiction mais une commission administrative soumise au contrôle des juges. Celui-ci s'exerce de façon originale. Nos activités relèvent en fait de deux juges. Le premier est le juge de plein contentieux, rôle actuellement joué par le tribunal administratif de Paris, après avoir été directement celui du Conseil d'État, pour examiner les recours contre nos décisions de réformation des comptes.

Le second juge compétent est celui de l'élection, la loi nous imposant de lui déférer nos constatations de non-dépôt ou de dépôt hors délais des comptes, ainsi que nos décisions de rejet. Il s'agit soit du réseau des tribunaux administratifs et de leur tribunal d'appel, le Conseil d'État, soit du Conseil d'État en direct pour les élections dont il est juge et, enfin du Conseil constitutionnel pour l'élection présidentielle et les élections législatives et sénatoriales.

Quant à son organisation, ainsi que vous l'avez rappelé, elle est constituée par un collège de neuf membres désignés par groupe de trois par chaque président des hautes juridictions que sont le Conseil d'État, la Cour de cassation et la Cour des comptes. Ces désignations se font après avis des bureaux de ces juridictions.

En dehors du collège de neuf membres, qui sont très impliqués, le fonctionnement de la CNCCFP n'est pas conforme à ce que l'on attend d'une commission administrative, qui se réunit d'habitude de façon épisodique tous les deux ou trois mois, voire deux fois par an.

En période de contrôle des comptes, cette activité représente, pour les membres du collège, au moins un gros mi-temps.

Elle s'appuie sur des services, dirigés par un secrétaire général, haut fonctionnaire choisi par le président de la CNCCFP. Il s'agit d'une organisation assez légère, car nous devons nous adapter à un calendrier qui comprend des périodes moins actives que d'autres, lorsqu'il n'y a pas d'élections générales. Il y a cependant tout le temps des élections partielles ; par ailleurs, le contrôle des finances des partis s'exerce tous les ans.

À l'heure actuelle, nous bénéficions de 34 permanents, renforcés, en période d'élections, par une vingtaine de collaborateurs contractuels - actuellement 24 - recrutés pour quelques mois. On compte une cohorte d'environ 180 à 200 rapporteurs, répartis dans toute la France, avec qui nous travaillons par voie d'intranet sécurisé.

Ces rapporteurs sont surtout des fonctionnaires et des magistrats principalement retraités ; en effet, il faut qu'ils soient suffisamment disponibles pendant la période durant laquelle la CNCCFP doit rendre ses décisions. Les retraités ont donc, à cet égard, une plus grande liberté d'action.

Je voudrais à présent apporter quelques indications sur le fonctionnement de la CNCCFP. En premier lieu, il convient de rappeler que les deux rôles de la CNCCFP sont très différents et impliquent des modalités d'intervention assez différentes.

Tout d'abord, la loi du 11 mars 1988 a instauré, à l'égard des partis politiques, des règles censées être compatibles avec la liberté de constitution et d'activité des partis. Elle limitait leurs obligations à un certain nombre de règles comptables, à savoir l'obligation de

déposer chaque année au 30 juin les comptes de l'année précédente certifiés par deux commissaires aux comptes, obligation assortie d'un certain nombre de règles, comme la désignation obligatoire d'un mandataire financier pour recueillir des dons, le plafonnement des dons, la limitation puis l'interdiction totale, en 1995, des dons de personnes morales. En contrepartie, l'État accordait, en fonction des résultats électoraux, une aide financière directe aux partis représentés au Parlement ou ayant présenté un nombre suffisant de candidats aux élections législatives.

La loi du 15 janvier 1990 créant la CNCCFP, a rendu celle-ci destinataire des comptes des partis en la chargeant de vérifier le respect par ceux-ci de leurs obligations comptables, et l'a également chargée de publier annuellement leurs comptes, comportant les observations des commissaires aux comptes ou leurs réserves, et ses propres observations.

Ce n'est donc pas un contrôle au sens plein du terme, mais plutôt une surveillance, limitée à certains aspects. Pour autant, ce n'est pas un rôle purement formel, puisque des sanctions sont prévues lorsque le parti ne remplit pas ses obligations comptables. S'il la recevait déjà, il perd l'aide publique jusqu'à nouvel ordre, et ne peut plus participer financièrement à une campagne. En outre, depuis la loi du 11 octobre 2013, les dons des particuliers ne bénéficient plus d'avantage fiscal à partir de l'année suivante.

Les étapes suivantes de la législation ont maintenu ce système, mais la même loi d'octobre 2013 a plafonné les dons de personnes physiques à 7 500 euros par an pour tous les partis politiques, ce qui implique la mise en œuvre par la CNCCFP d'un contrôle destiné à assurer le respect de ce plafond.

Quant au rôle de la CNCCFP à l'égard des candidats aux élections, il s'agit bien d'un véritable contrôle, organisé sur un principe déclaratif, et non sur un principe inquisitorial.

C'est un contrôle qui se veut exhaustif : il ne s'agit pas d'un contrôle par sondage, puisqu'il faut aboutir à définir éventuellement le remboursement par l'État, dès lors que le candidat aura obtenu plus de 5 % des suffrages exprimés. C'est donc un contrôle complet de toutes les recettes et de toutes les dépenses déclarées dans le compte de campagne, qui doit être assuré par les rapporteurs, puis faire l'objet d'une décision par le collège de la CNCCFP.

Ces travaux débouchent soit sur une décision d'approbation pure et simple, soit sur une décision d'approbation avec réformation, en retranchant éventuellement du compte certaines dépenses considérées comme non électorales ou insuffisamment justifiées, soit, dans un petit nombre de cas, fort heureusement, le rejet du compte s'il ne répond pas aux caractéristiques imposées par le code électoral.

Il faut à cet égard souligner que la CNCCFP n'a aucun pouvoir de surveillance sur les activités de la campagne pendant celle-ci. Certes, nous jouons un rôle préventif en renseignant les candidats, à leur demande, sur leurs droits et devoirs, en éditant des informations sous forme de guide à leur intention et à l'intention de leurs mandataires, mais nous ne pouvons en aucune façon intervenir dans le courant de la campagne sous forme d'injonctions ou d'observations.

Nous pouvons seulement suivre, avec les moyens qui sont les nôtres - presse, sites internet - l'activité des candidats, sans pouvoir intervenir en rien dans leurs activités, car la loi ne nous en a pas donné le pouvoir.

Enfin, il faut rappeler que ce contrôle est soumis à des voies de recours. J'ai déjà évoqué, à ce sujet, le rôle du juge d'élection et du juge de plein contentieux.

Je voudrais souligner quelques contraintes qui s'exercent sur le fonctionnement de la CNCCFP. C'est tout d'abord un cadre juridique assez complexe et évolutif. Complexe, parce que le code électoral est, dans certains cas, extrêmement précis et exigeant à l'égard des candidats et de la CNCCFP. Dans d'autres domaines, il demeure bien plus flou. Il n'y a par exemple pas de véritable définition de la dépense électorale. En fait, c'est la jurisprudence du Conseil d'État et celle du Conseil constitutionnel et sous leur contrôle, la CNCCFP, qui ont dû préciser cette notion.

De plus, la CNCCFP a vu ses compétences s'élargir aux opérations financières du référendum de 2005 sur le traité relatif à l'Union européenne. Le Conseil constitutionnel a ensuite transmis à la CNCCFP, par la voie de la loi, sa compétence à l'égard des comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle, sous réserve d'un recours de plein contentieux devant lui.

Enfin, la loi de 2011 soumet désormais les élections des sénateurs à la législation sur les comptes de campagne, ce qui s'est produit pour la première fois en 2014.

Les élections départementales ont par ailleurs été profondément modifiées ; c'est maintenant la totalité des 2 050 cantons, au lieu des 1 200 auparavant qui sont soumis à la législation des comptes de campagne.

Mais cette législation comporte encore des lacunes, et l'on voit apparaître des domaines nouveaux, où la réglementation est soit absente, soit insuffisante. J'en citerai deux. Il s'agit tout d'abord du problème des dépenses occasionnées par l'organisation de primaires ouvertes par les partis, le code électoral ne comprenant aucune disposition à cet égard. La CNCCFP a eu l'occasion, dans son rapport d'activité, de souligner cette lacune et les difficultés qui pouvaient en découler.

Elle a également mis le doigt sur les grandes difficultés d'application des dispositions que la loi avait prévues pour les comptes de campagne des candidats à l'élection des députés élus par les Français de l'étranger. C'est un domaine où il serait nécessaire de revoir les dispositions actuelles.

D'ailleurs, l'expérience et les constats de la CNCCFP l'ont conduite à formuler des propositions sur lesquelles je pourrais revenir.

Quelques mots encore sur les moyens de la CNCCFP. Son budget est de l'ordre de 6 millions d'euros, avec une difficulté de gestion qui tient à ce qu'il existe un décalage entre les opérations électorales et nos opérations de contrôle. L'activité des rapporteurs chevauche notamment deux années, si bien que nous ne pouvons pas toujours, l'année de l'élection, utiliser la totalité des crédits qui nous sont alloués à cet égard.

Par ailleurs, il s'agit bien entendu de contrôles de masse. Je rappelle que pour les élections législatives de 2012, nous avons dû contrôler 4 382 comptes pour 6 600 candidats, la loi exonérant maintenant du dépôt d'un compte les candidats n'ayant pas obtenu 1 % des suffrages exprimés et n'ayant pas perçu de dons. Lors des municipales de 2014, nous avons contrôlé 4 748 comptes et pour les élections départementales de 2015, nous sommes en train

de contrôler 9 097 comptes de binômes de candidats, avant la date limite de fin novembre prochain.

Nos décisions aboutissent également à des remboursements dont le montant global est considérable, puisqu'il atteint 65 millions d'euros pour les élections législatives, entre 45 millions d'euros et 50 millions d'euros pour les élections municipales, et une quarantaine de millions d'euros pour l'élection présidentielle.

Au total, depuis sa création, la CNCCFP a contrôlé environ 110 000 comptes de campagne et a distribué environ 350 millions d'euros.

S'y ajoutent également des contraintes de délais, que vous avez rappelées : deux mois lorsqu'il y a un contentieux électoral, le juge de l'élection étant tenu d'attendre nos décisions avant de se prononcer, et six mois pour les autres. Si ces six mois se trouvaient dépassés sans qu'un compte ait pu être examiné, il serait réputé approuvé, ce qui est évidemment une conséquence fâcheuse, car il peut recéler des irrégularités. La CNCCFP, jusqu'à présent, toutes ces dernières années, s'est donné les moyens de n'approuver aucun compte par préterition.

S'ajoute également notre activité sur les comptes des partis, qui se déroule surtout entre juin et novembre, lors de leur dépôt. C'est également un contrôle de masse, plus de 400 partis étant tenus de déposer leurs comptes. Chaque année, cinquante à soixante « petits » partis qui n'ont été créés que pour l'occasion d'une élection ne déposent même pas leurs comptes : ce sont des partis qui disparaissent à peu près aussi rapidement qu'ils ont été créés - mais c'est une conséquence de la liberté constitutionnelle que je rappelais tout à l'heure.

Enfin, je signale quelques aspects nouveaux des campagnes électorales. Tout d'abord, les contentieux sont très fréquents pour certaines élections. Ainsi, presque une municipalité sur quatre a fait l'objet d'un contentieux électoral en 2014, ce qui nous oblige à juger les comptes dans les deux mois.

Nous constatons également une certaine augmentation du nombre des dénonciations, soit en parallèle avec un contentieux électoral, soit indépendamment de tout contentieux. Pour nous, ces dénonciations sont de simples éléments d'information. Il n'est pas question de les prendre telles qu'elles sont formulées, mais elles conduisent nos rapporteurs à poser des questions supplémentaires même si, la plupart du temps – fort heureusement – ceci aboutit à démontrer que ces dénonciations ne sont pas fondées, soit que les dépenses incriminées figurent bien dans les comptes de campagnes, soit que les dénonciateurs n'apportent aucun élément tangible à l'appui de leurs affirmations.

Une autre tendance récente consiste en la mutualisation croissante des dépenses entre candidats d'un même parti, ce qui nous oblige, notamment pour des élections sur de vastes circonscriptions, comme les élections européennes ou régionales, à adapter nos méthodes de contrôle et à préférer des contrôles horizontaux entre candidats d'un même parti, plutôt que sur un simple découpage géographique.

Je voudrais, pour conclure, évoquer quelques perspectives.

Tout d'abord, des aménagements nous paraissent encore nécessaires quant au droit applicable, même s'il existe un souhait de la part des candidats et des partis d'une

certaine stabilité, à la fois dans les règles et dans la manière dont la jurisprudence les applique.

Je ne citerai qu'un exemple. Nous souhaitons fermement que la loi nous autorise à avoir accès aux comptes des partis politiques, non pas après le dépôt de leurs comptes, mais en temps réel, l'année électorale, pour vérifier dans les comptes des partis, avec l'appui des commissaires aux comptes, les dépenses que les partis ont exactement avancé en faveur de leurs candidats, et qui se retrouvent – ou qui, parfois, ne se retrouvent malheureusement pas – dans les comptes de campagne des candidats.

La CNCCFP a elle-même bien conscience de devoir s'adapter ; tout d'abord, elle doit peut-être perfectionner encore ses règles déontologiques. Les membres de la CNCCFP sont naturellement astreints, comme tous ceux des autorités administratives indépendantes, à déclarer leurs intérêts et leur patrimoine auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP).

Nous sommes également concernés par les nouvelles règles sur les conflits d'intérêts, et je veille personnellement à ce que les membres de la CNCCFP qui pourraient avoir un intérêt vis-à-vis d'un candidat se déportent lorsque le compte de ce candidat vient à être examiné.

Nous songeons également à établir un règlement intérieur pour permettre une avancée sur tous ces sujets.

Nous devons aussi faire face à des défis nouveaux, dont le principal est l'objectif de dématérialisation. L'ère du numérique a déjà largement pénétré la CNCCFP, et nous bénéficions d'un système informatique très sophistiqué assez coûteux, car nous utilisons un progiciel de contrôle des comptes très complexe. Nous pensons qu'il faudra aller vers une dématérialisation d'abord des comptes des partis. C'est sans doute la chose la moins difficile ; elle est déjà en cours avec certains partis, notamment pour l'examen de leurs cotisations et de leurs dons émanant de personnes physiques. Il faudra en venir un jour à la dématérialisation des comptes de campagne et de leurs pièces justificatives, ce qui constitue un gros chantier, qui mettra plusieurs années avant d'aboutir, et qui nécessitera sans doute des moyens supplémentaires.

Enfin, la composition de la CNCCFP est de neuf membres, ainsi que vous l'avez rappelé. Nous sommes astreints par l'ordonnance de juillet 2015 à respecter la parité. Il faut cinq hommes et quatre femmes ou l'inverse, ce qui est actuellement le cas. C'est une contrainte pour les autorités de nomination, d'autant que, dans les hauts grades des juridictions, le nombre de femmes, compte tenu de l'histoire, est encore nettement inférieur à celui des hommes.

De ce point de vue, j'avais exprimé le souhait, en début d'année, lorsque j'ai été interrogé par le Gouvernement, que l'effectif global de la CNCCFP puisse éventuellement être augmenté jusqu'à douze membres, ce qui simplifierait largement la question de la parité, chaque autorité pouvant alors désigner deux hommes et deux femmes alors qu'actuellement c'est un système assez complexe de tirage au sort des trois institutions, afin de respecter la loi.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Monsieur le président, considérez-vous que la CNCCFP possède toutes les caractéristiques d'une autorité administrative indépendante ?

M. François Logerot. – J’ai essayé de répondre à cette question dès le début de mon intervention. Je crois que la CNCCFP est bien une autorité puisqu’elle prend des décisions ; elle est administrative, ses décisions se plaçant sous le contrôle des juges ; pour ce qui est de l’indépendance, celle-ci est garantie par les conditions mêmes de sa composition, et le fait qu’elle élise son président – ce qui n’est pas la règle la plus habituelle des autorités administratives indépendantes, sauf de la CNIL. Durant ses vingt-quatre années d’existence, je crois pouvoir dire que l’indépendance la CNCCFP n’a jamais été sérieusement mise en cause, pas même à l’occasion des décisions les plus délicates qu’elle a pu prendre.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Vous estimez que le fait que vous soyez élu par un collège constitue un gage d’indépendance. Ne pensez-vous pas qu’une nomination selon la procédure de l’article 13 de la Constitution serait une meilleure solution ?

M. François Logerot. – Ce n’est certainement pas à exclure. Si le législateur estime que la désignation par le Président de République, après avis des commissions des lois des deux assemblées, est préférable, je crois que rien ne s’y opposerait.

Toutefois, sans vouloir me mettre à leur place, certains parlementaires pourraient éprouver quelques réticences à désigner la personne pressentie ou à formuler un avis la concernant alors que celle-ci va présider aux discussions sur leurs comptes de campagne ou, éventuellement, concernant les partis auxquelles ils sont rattachés.

C’est au législateur de prendre la meilleure décision.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Les collèges ou les présidents de nombre d’autorités administratives indépendantes sont élus pour cinq ou six ans et ne sont pas renouvelables.

Vous êtes président depuis 2005 ; vous avez été à nouveau élu pour cinq ans en 2015. Cependant, d’une manière générale, considérez-vous que ce soit une bonne solution pour les autorités administratives indépendantes ?

M. François Logerot. – Dans une commission comme la nôtre, le fait que le mandat soit renouvelable peut constituer un avantage pour la continuité et l’homogénéité des décisions. Une autorité comme la CNCCFP doit en effet bénéficier d’une mémoire dans le temps et dans l’espace. Il faut que nous apportions une certaine sécurité aux candidats, même si la jurisprudence ou la loi peuvent changer. De ce point de vue, le fait que la CNCCFP bénéficie d’une mémoire à travers ses membres est très important.

Cela étant, je conçois parfaitement qu’un mandat renouvelable sans limitation puisse être anormal, et je trouverais approprié que l’on décide qu’un mandat n’est pas renouvelable, à condition de pouvoir soit le prolonger quelque peu, jusqu’à six ans par exemple, comme c’est souvent le cas, notamment pour la HATVP, soit de limiter le renouvellement du mandat à une fois. Cela ne me choquerait nullement – même si je constitue l’exception à cette règle.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Comment choisissez-vous les partis ou groupements politiques dont vous contrôlez les comptes ? Pratiquez-vous un contrôle par sondage, un contrôle aléatoire, ou est-ce systématique ?

M. François Logerot. – Contrairement à ce que pensent beaucoup de médias, nous ne vérifions pas les comptes des partis politiques. Ce sont les commissaires aux comptes

qui s'en chargent, dans le cadre de leurs obligations professionnelles, de façon il est vrai quelque peu décalée par rapport à ce qu'elles font pour les entreprises. Se poser par exemple la question de la continuité de l'activité pour un parti politique n'a pas le même sens que pour une entreprise...

Cette vérification de premier degré est fondamentale. C'est le commissaire aux comptes qui, d'après les investigations qu'il a pu conduire en cours d'exercice, ou au moment du dépôt des comptes, est capable de dire qu'il n'existe pas de financements irréguliers dans les comptes du parti. Nous n'avons, quant à nous, aucun moyen de nous en rendre compte directement.

Nos contrôles portent sur les comptes tels qu'ils sont certifiés par les commissaires aux comptes, car ceux-ci font soit des réserves, soit des observations. Nous apportons des observations sur des points que les commissaires aux comptes n'ont pu vérifier.

Les commissaires aux comptes ne peuvent pas, par exemple, valablement vérifier les mouvements financiers entre partis politiques : ils sont en effet commissaires aux comptes d'un parti, mais ne savent pas ce qui se passe dans un autre parti, alors que nous établissons, pour notre part, des comparaisons et nous assurons que les sorties que nous trouvons dans les comptes d'un parti politique vers un autre parti politique correspondent bien aux entrées qui figurent dans les comptes de cet autre parti. Ce n'est d'ailleurs pas toujours le cas, du fait notamment de certains chevauchements d'exercices.

Par ailleurs, la loi nous donnant à présent le droit de demander toutes les pièces comptables nécessaires à l'exercice de ce contrôle – existence du mandataire financier, bon exercice de son office, limitation des dons – nous sommes conduits à demander des pièces comptables. Depuis l'exercice 2013, nous nous sommes notamment efforcés de demander des précisions sur les engagements financiers des partis. C'est en effet une zone où les informations données dans les comptes sont tout à fait insuffisantes.

Nous allons, à partir de cette année, demander systématiquement des précisions à tous les partis sur leurs engagements financiers, les conditions de ces engagements, et également sur les critères permettant de dire que, sous couvert de prêts, il n'existe pas de dons camouflés, qui tomberaient sous le coup de l'interdiction posée par la loi.

Cela étant, notre contrôle comporte certaines limitations. Nous avons, par exemple, été désavoués par le Conseil d'État l'année où nous avons, pour un très « petit » parti, constaté que le tiers environ de ses dépenses n'était pas appuyé de pièces justificatives durant trois exercices consécutifs, ainsi que l'avaient souligné les commissaires aux comptes. Nous avons estimé que ce parti n'avait pas correctement répondu à ses obligations, ses opérations n'étant pas toutes appuyées par des justifications suffisantes. Le Conseil d'État a fait valoir que nous n'avions pas le droit de dire que ce parti avait méconnu ses obligations comptables, celui-ci ayant déposé ses comptes et obtenu une certification comptable, même avec réserves.

Pour répondre à votre question, il ne s'agit pas de sondages. Les quelque 360 comptes que nous recevons sont tous examinés. Durant cette période de quelques mois, nous renforçons le pôle consacré aux partis politiques avec deux contractuels, afin de pouvoir exercer ce contrôle dans un délai assez court : dès la fin octobre, nous devons en effet informer le Gouvernement du cas des partis recevant l'aide publique qui n'auraient pas respecté leurs obligations comptables – et il arrive qu'il y en ait deux ou trois par an sur les

quarante environ qui perçoivent cette aide. Ils sont alors exclus de la liste des partis qui la recevront l'année suivante.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – La question des moyens humains ne vous a-t-elle pas entraîné à privilégier le contrôle des comptes de campagne par rapport au contrôle du financement des partis politiques ?

M. François Logerot. – C'est la constatation du fait que la charge des comptes de campagne est, dans les circonstances actuelles, nettement plus lourde que celle du contrôle des comptes des partis.

Si, comme nous l'espérons, le législateur nous donne le droit d'enquêter sur les comptes des partis pendant la période d'examen des comptes de campagne, il est certain qu'il faudra que le pôle des partis politiques soit mieux outillé pour répondre aux demandes des rapporteurs.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Selon vos réponses précises aux questions que nous vous avons posées par écrit, on constate peu d'évolutions dans le nombre des agents employés à temps plein, quelles que soient les années, ce qui est logique. On compte par ailleurs peu d'emplois contractuels. Les différences fondamentales doivent donc venir du nombre de rapporteurs. Certaines années ne connaissent aucune élection...

M. François Logerot. – C'est exact, mais lorsque c'est le cas, nous contrôlons encore, au moins pendant les premiers mois, les comptes des élections de l'année précédente. Ainsi, en 2015, le contrôle des élections européennes et des élections sénatoriales s'est poursuivi jusqu'au mois d'avril. En 2013, année sans élections générales, le contrôle des élections législatives s'était poursuivi jusqu'à la fin du mois de février.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Mais entre fin février et le 31 décembre 2013, il y a dix mois !

M. François Logerot. – D'autres tâches nous attendent : tout d'abord, il y a entre dix et trente élections partielles chaque année.

Il nous faut ensuite, pendant ce temps, mettre à jour le guide du candidat. La législation et la jurisprudence évoluent ; nous devons également préparer les élections suivantes, répondre à beaucoup de questions, et recruter des rapporteurs. Sur un contingent de 150 à 200, chaque année, 20 ou 30 rapporteurs nous abandonnent. Ce sont 20 ou 30 remplaçants qu'il faut donc recruter et former, en les faisant bénéficier de sessions de formation.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Je n'en disconviens pas, mais enfin, je ne sais si quelques élections partielles, les évolutions à apporter au guide du candidat et la préparation des élections suivantes suffisent à occuper dix mois pleins ! Nous sommes tous soucieux du bon usage des deniers publics : c'est donc une question qui m'apparaissait légitime.

Comment recrutez-vous les collaborateurs occasionnels de la CNCCFP pour analyser les comptes de campagne ?

M. François Logerot. – Il existe deux catégories de collaborateurs occasionnels : on trouve tout d'abord des contractuels, que nous recrutons pour quelques mois pour la

période de contrôle des comptes. Ainsi, chaque chargé de mission du pôle « élections » – ils sont huit – est doublé d'un adjoint.

Notre vivier est constitué d'étudiants de master 2, que leurs études occupent encore, mais qui disposent d'un temps suffisant pour apporter leur concours. Pour eux, c'est également une bonne formation, notamment pour ceux qui préparent le diplôme d'administrateur d'élections, un doctorat de droit public ou qui envisagent de se présenter à un concours de la fonction publique.

La seconde catégorie de rapporteurs est constituée de nos rapporteurs occasionnels, qui sont très nombreux. Nous avons quelques filières : certains corps de fonctionnaires ou de magistrats sont plus représentés que d'autres, comme les fonctionnaires des finances, d'anciens magistrats de chambre régionale des comptes. C'est un peu grâce à ce canal que nous parvenons à recruter des rapporteurs supplémentaires, mais c'est une tâche difficile, qui occupe beaucoup le secrétaire général, d'autant qu'on ne peut imposer à ces rapporteurs occasionnels un nombre minimum de comptes. Certains, qui ont d'autres activités – voire des problèmes de santé – ne se chargent pas de plus de trois ou quatre circonscriptions. Nous cherchons donc à optimiser leur activité par rapport à nos besoins.

Je suis très sensible à vos remarques sur le caractère cyclique de nos activités, mais je ne conçois pas que l'on puisse exercer les missions qui sont les nôtres sans avoir un minimum de permanents. Or, le chiffre de 34 permanents comptabilise le dernier des agents du bureau d'ordre jusqu'au secrétaire général. Ceux qui sont vraiment impliqués dans les contrôles eux-mêmes parmi les permanents sont au nombre d'une quinzaine de personnes, pas plus. Je ne pense donc pas que ce soit, pour la collectivité publique, une charge excessive.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Votre réponse m'a intrigué : on constate qu'en 2010, 2011, 2012, 2013, le total des permanents et des vacataires est resté totalement stable. Cela a peu évolué par la suite. On en conclut donc que le recrutement de collaborateurs non permanents chargés de mission de contrôle constitue votre volant de fonctionnement. Selon vos tableaux, vous êtes en général entre 51 et 58 personnes, quelles que soient les années...

M. François Logerot. – Parmi les tâches nouvelles que nous assumons depuis quelques années figure la communication des documents.

La loi du 17 juillet 1978 impose à la CNCCFP, de par sa nature administrative, de tenir à la disposition de tout citoyen tous les documents qu'elle reçoit et tous les documents qu'elle produit.

La communication de nos décisions, une fois les délais juridictionnels passés, ne posent pas de problèmes – sauf à vérifier qu'il n'existe pas de données d'ordre personnel qui devraient être anonymisées dans les décisions, ce qui est quelquefois le cas.

S'agissant des comptes de campagne, et, depuis cette année, des procédures contradictoires conduites avec les candidats, le Conseil d'État ayant estimé que ces procédures recelaient également des documents administratifs communicables, alors que la position de la CNCCFP était au départ différente, c'est une tâche considérable.

Depuis le 1^{er} janvier, nous en sommes à 300 demandes de communication de comptes, à 100 demandes de communication de décisions et à 70 demandes de

communication de comptes de partis politiques. Ce sont les communications de comptes de campagne qui posent le plus de problèmes.

Un compte de candidat, au deuxième tour de l'élection présidentielle, représente trente à quarante gros cartons de pièces, qu'il faut regarder une par une, pour vérifier s'il y a lieu d'anonymiser les noms, les lieux, les adresses et les numéros des comptes qui y figurent.

Ainsi, lorsqu'un parti effectue des remboursements de frais à 200 ou 300 militants, tous les ordres de paiement et toutes les pièces justificatives de transport de ces militants doivent être anonymisés. Cinq ou six rapporteurs ne font que cela durant toute l'année ! 1 500 heures de rapporteurs ont déjà été consacrées au "blancottage" des comptes de campagne.

La pièce originale doit être conservée dans son état, surtout si elle fait ensuite l'objet d'une saisie par la brigade financière, ce qui peut arriver, ou qu'il faut la produire dans le cadre d'un contentieux. Nous réalisons une copie de la pièce originale qui est anonymisée. Nous faisons une seconde copie, que nous remettons à la personne qui a demandé la communication du compte.

C'est un rôle extrêmement lourd, qui n'existait qu'à titre anecdotique il y a encore sept ou huit ans. À la suite d'un certain nombre de phénomènes – médiatisation, actualité politique, notamment du fait du rejet du compte de campagne de Nicolas Sarkozy en 2012 – il a pris une extension considérable. Deux ou trois fois par semaine, nos locaux reçoivent la visite d'un journaliste, d'un avocat ou d'un simple citoyen, qui viennent consulter un compte de campagne. C'est là une charge nouvelle qui s'impose à nous.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – C'est la conséquence de l'avis de la Commission d'accès aux documents administratifs du 23 février 2012 et de l'arrêt du Conseil du Conseil d'État du 27 mars 2015.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Combien de temps conservez-vous les comptes de campagne ?

M. François Logerot. – Nous les conservons trois ans. S'agissant des comptes de l'élection présidentielle, nous avons décidé de les garder un peu plus longtemps, compte tenu notamment de la grande demande de communication, et ceci pour une raison conjoncturelle, mais très importante. En effet, le bâtiment des archives nationales de Fontainebleau, où sont regroupées toutes les archives anciennes de la CNCCFP, est actuellement frappé d'interdiction d'accès. Même les agents des archives nationales n'ont pas le droit d'y accéder, à cause d'effondrements et de dégâts survenus dans la structure du bâtiment. Personne ne peut y accéder, et nous n'avons pu communiquer certains comptes assez anciens, de 2007 et 2008, pour cette raison.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – C'est une bonne réponse aux obligations à satisfaire vis-à-vis de la CADA et du Conseil d'État ! C'est d'une efficacité redoutable, même si ce n'était pas prémédité !

Vous avez évoqué les élections présidentielles. Ce qui choque nombre de nos concitoyens et d'élus, c'est la différence de traitement entre un candidat à l'élection présidentielle dont les comptes sont rejetés sans invalidation, et un conseiller départemental ou municipal de base. Quel est votre avis à ce sujet ?

M. François Logerot. – L'élection du Président de la République est régie par une loi organique *sui generis* qui n'a pas prévu d'autres sanctions que le non-remboursement éventuel des dépenses de campagne. C'est le législateur qui l'a établi et non la CNCCFP.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Avez-vous eu connaissance de cas d'erreur d'expert-comptable ? Certains experts-comptables qui certifient les comptes voient leur responsabilité éventuellement engagée, mais il ne se passe rien par rapport à l'élection. Avez-vous des relations avec les experts-comptables ?

M. François Logerot. – Nous avons bien entendu des relations organisées avec la profession, ne serait-ce que parce que le cadre des comptes, soit celui du parti, soit des comptes de campagne, est établi en accord avec la profession.

D'ailleurs, nous entamons actuellement des discussions pour améliorer la présentation des comptes des partis, car nous constatons que leurs annexes ne sont pas suffisamment explicites, ni complètes ; elles ne renseignent pas exactement sur les moyens que les partis mettent à la disposition de leur candidat. Il existe en effet plusieurs entrées possibles dans les comptes, et il n'y a pas de regroupement de l'ensemble de ces participations ; par ailleurs, on ne trouve actuellement, ainsi que je l'ai déjà expliqué, aucun détail sur les engagements financiers des partis, ce qui paraît important du point de vue de l'information de l'opinion.

S'agissant des comptes de campagne, il faut bien voir que le rôle des experts-comptables n'est en aucune façon de certifier lesdits comptes. La loi oblige à la présentation du compte à la CNCCFP. Ce qui a été heureusement défini par la loi en 2011 consiste à mettre le compte en état d'examen, c'est-à-dire s'assurer, par exemple, qu'il n'existe pas d'erreurs arithmétiques. C'est tout à fait banal, mais c'est la première vérification possible. Il convient également de s'assurer que les imputations comptables sont correctes, que les pièces financières – relevés bancaires ou comptes du mandataire – sont présentées convenablement, ainsi que de la présence des pièces justificatives, et non de leur contenu. Tout le monde sait que les experts-comptables n'ont aucun pouvoir de contrôle sur la gestion. C'est simplement une question de présentation du compte. Le candidat est responsable du compte : c'est lui qui le signe, qui le certifie exact et véritable, et non l'expert.

Bien entendu, la justice pourrait mettre en cause un expert-comptable convaincu par une enquête d'avoir procédé avec le candidat à un certain nombre de maquillages de factures, mais la responsabilité première du compte relève du candidat.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Oui, l'expert-comptable a un rôle très formel et rarement de conseil en la matière. Vous avez expliqué qu'il n'était guère facile de trouver des collaborateurs occasionnels mais on en compte un nombre conséquent. Comment faites-vous pour avoir une unité dans le traitement des dossiers ? On peut penser qu'en fonction du rapporteur, l'appréciation des comptes peut être traitée différemment.

M. François Logerot. – Premièrement, nous diffusons, à l'égard des rapporteurs, un certain nombre de directives précises. Il existe tout d'abord un guide du rapporteur, qui est un document volumineux en permanence mis à jour. Il rappelle toutes les vérifications auxquelles il faut procéder, et les interprétations qu'il faut donner aux réponses reçues.

Par ailleurs, à chaque élection, nous diffusons des consignes à tous les rapporteurs lorsque nous constatons un problème nouveau parmi certaines catégories de candidats, par exemple ceux appartenant à un même parti.

Bien évidemment, personne n'étant parfait, il arrive que certains rapporteurs ne suivent pas les consignes en totalité. Il arrive au contraire que certains autres aillent quelque peu au-delà des consignes, mais les permanents de la CNCCFP, qui retrouvent là leur justification essentielle, jouent un rôle de second degré par rapport au rapporteur.

Tout d'abord, les lettres adressées par les rapporteurs aux candidats dans le cadre de la procédure contradictoire partent de la CNCCFP, sous le regard des chargés de mission permanents. Lorsque le dossier revient avec le rapport, les réponses des candidats et les propositions du rapporteur, le chargé de mission réexamine entièrement le dossier.

Il arrive, de façon variable suivant les élections, dans un cas sur sept ou huit, que le chargé de mission procède à une seconde procédure contradictoire. Cela présente certains inconvénients, quelques candidats pouvant croire le problème réglé ayant répondu une première fois. Or, le rapporteur peut oublier, sur un point important, de formuler une observation ou de demander un document. Cette seconde instruction vient donc compléter et éventuellement rectifier celle du rapporteur.

Enfin, comme dans tout organisme de ce genre, le rapporteur propose et la CNCCFP dispose.

Les rapports sont centralisés entre les mains d'un des rapporteurs généraux membres de la CNCCFP ; seul le président est exonéré de cette fonction ; même le vice-président est responsable d'une filière, comme les autres membres de la CNCCFP. C'est le rapporteur général qui présente les rapports à la commission, assortis de ses propres observations. Il arrive assez fréquemment que le rapporteur général, éclairé par la note de synthèse établie par le chargé de mission, s'écarte des propositions du rapporteur. Si le rapporteur propose un rejet, le rapporteur général peut estimer que l'irrégularité est d'un montant trop faible pour le justifier.

Si le candidat a par exemple accepté un don de 50 euros ou de 100 euros d'une personne morale, comme cela arrive souvent, on ne va pas rejeter le compte pour si peu, d'autant que la CNCCFP dispose depuis trois ans d'un pouvoir de modulation. Elle peut ne pas retenir l'irrégularité justifiant en principe le rejet, mais lui substituer une diminution du remboursement, sous le contrôle du juge.

C'est à partir de la proposition finale du rapporteur général que la CNCCFP prend sa délibération ; il arrive aussi que la CNCCFP ne soit pas unanime, et que l'on soit obligé de voter. Nous apportons donc des garanties aux candidats au-delà de l'activité du rapporteur qui peut, dans certains cas, être soit un peu trop zélé, ou dont le rapport peut au contraire contenir des lacunes.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Vous disposez donc d'une jurisprudence...

M. François Logerot. – En effet.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Tout n'est donc pas prévu dans la loi, ni dans le règlement.

M. François Logerot. – Il y a la loi, il y a la jurisprudence du Conseil d'Etat et du Conseil constitutionnel, qui s'impose évidemment à nous.

Je donnerai un simple exemple : durant des années, la CNCCFP a refusé de rembourser les achats d'objets promotionnels, comme les t-shirts, les casquettes, les stylos portant le nom du candidat. En effet, ces objets sont souvent distribués à des non-électeurs, c'est-à-dire aux enfants des électeurs.

Plus sérieusement, nous considérons que ces distributions, pour sympathiques qu'elles soient, n'alimentaient pas le débat électoral. Cela nous faisait douter de la nature même des dépenses en vue du suffrage des électeurs. Le Conseil d'État nous a donné tort, indiquant qu'aucune disposition du code électoral ne permettait de refuser le remboursement dès lors que ces objets ont bien été achetés dans un but électoral visible – mention du nom du candidat, du slogan du candidat, etc. – et distribués. Nous nous sommes donc inclinés et nous les remboursons dorénavant.

Nous essayons de faire en sorte que notre doctrine soit la plus respectueuse possible de la loi et de la jurisprudence, mais nous sommes obligés de la façonner et de la perfectionner au fil des années, le code électoral étant loin de prévoir toutes les situations.

Par ailleurs, dans les décisions que nous prenons, qui engagent les finances publiques, nous avons également le souci de ne pas mettre à la charge du contribuable des dépenses qui n'ont pas lieu de l'être. Ainsi, nous refusons de rembourser un candidat qui a acheté un ordinateur huit jours avant l'élection, pour les besoins de la campagne, et qui en reporte la totalité du prix dans son compte de campagne. Nous procédons à une réformation de la dépense en ne conservant dans le compte que la valeur d'usage. Il ne reste donc pas grand-chose d'un ordinateur d'une valeur de 1 000 euros, même si l'on s'en est servi une semaine, par rapport à ses trois ans d'existence potentielle, mais nous estimons que ce n'est pas aux contribuables de supporter le coût financier de l'opération.

M. Jean-Léonce Dupont. – Je suis très heureux d'entendre M. le président, avec qui j'ai eu la chance d'avoir un certain nombre d'échanges épistolaires.

J'ai été sensible à sa description de l'irrégularité des tâches ; il existe probablement des moments extraordinairement intenses et difficiles, et d'autres peut-être un peu moins tenus, comme l'a souligné le rapporteur.

Je suis notamment sensible à ce qu'a dit le président de la CNCCFP à propos de la nécessité de s'adapter, car j'ai pu constater, de temps à autre, un certain nombre de dysfonctionnements : pertes de courriers adressés avec accusé de réception, demandes de réponse à la suite d'interrogations de la CNCCFP, alors que le courrier parvient postérieurement au délai imparti, démultiplication de l'ensemble des lettres...

Le président de la CNCCFP l'a rappelé : la commission est là pour sécuriser l'élu contrôlé. Or, ce n'est pas forcément le sentiment que l'on peut en avoir, je le dis calmement...

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – C'est pire qu'un contrôle fiscal !

M. Jean-Léonce Dupont. – Quant aux dénonciations, comment sont-elles traitées par le rapporteur ? Le président Logerot parlait d'un quart de dénonciations à la suite des élections municipales.

M. François Logerot. – Un dixième...

M. Jean-Léonce Dupont. – C'est déjà considérable !

Pourquoi le candidat ne peut-il connaître l'auteur de la dénonciation, dans la mesure où il lui revient de prouver qu'il n'a pas commis un acte frauduleux ? On sait qu'il existe quelques spécialistes de recours juridiques abusifs. Il ne serait pas totalement stupide de le vérifier.

Ce qui me frappe surtout, c'est le fait que les demandes émanant de la CNCCFP revêtent souvent une tonalité accusatoire. Je peux illustrer mon propos par des extraits de courriers : *"En conséquence, le compte présenté ne comporte pas, comme l'exige la loi, et vraisemblablement pour un montant considérable, la totalité des dépenses relatives à l'élection. Il ne peut donc être considéré comme sincère."* C'est bien là une affirmation qui constitue plutôt une accusation qu'une demande d'explications qui, au bout du compte, aboutira ou non à une prise de décision ! Je suis extrêmement impressionné par la tonalité de ces courriers.

Le président Logerot dit qu'il serait idéal, pour des raisons de parité, de porter à douze le nombre de personnalités désignées : cela ne résoudra pas le problème de parité, mais on pourrait y associer un collège de consommateurs, qui pourrait permettre de faire passer quelques messages sur la façon d'organiser les rapports des uns et des autres. Certains candidats ont la chance d'être extrêmement bien entourés juridiquement ; d'autres, qui se lancent dans un certain nombre d'élections, peuvent se retrouver quelque peu démunis et parfois assez déconcertés par la multiplicité des courriers recommandés qu'ils reçoivent.

Enfin, les missions attribuées aux personnes recrutées à titre temporaire tiennent-elles compte de leur origine géographique ? Ces personnes doivent-elles procéder à des déclarations d'intérêts, voire de patrimoine ? Peut-il y avoir déport ou non ? En effet, l'origine géographique pourrait présenter quelques difficultés entre les personnes en question et les élus contrôlés. S'agissant d'étudiants de master 2, la question mérite d'être posée.

Enfin, s'agissant des valeurs d'usage, je suis totalement sensible à ce qu'a dit le président : on ne va pas payer un ordinateur complet pour une utilisation extrêmement courte. Cela étant, peut-être faudrait-il établir des seuils. Le candidat ne peut pas utiliser un matériel qui provient d'une association, d'une entreprise, d'une organisation. Il faut donc que le matériel mis à sa disposition soit inattaquable. Je comprends qu'on ne puisse prendre intégralement en compte certaines dépenses, mais je me mets à la place des candidats, qui n'ont pas forcément une idée précise du calcul de cette valeur d'usage pour figurer dans les comptes soumis à vérification lorsqu'il s'agit d'un téléphone acheté 18 euros, ou d'une imprimante payée 37 !

Voilà quelques remarques directement tirées de l'expérience, ainsi que vous l'aurez compris.

M. François Logerot. – Je suis très sensible à votre observation concernant la tonalité des courriers qui sont adressés aux élus. J'ai déjà eu l'occasion – et je le ferai à nouveau – de donner des directives fermes aux rapporteurs sur ce point, car une chose est de faire une observation ou de demander une explication, une autre est de le faire sans les formes requises.

Je vous remercie de cette remarque, qui ne pourra que m'aider à obtenir des améliorations là où il faut. Cela dit, je souhaiterais que l'on ne généralise pas : certaines lettres sont forcément comminatoires ou imprudentes, en ce sens qu'elles donnent l'impression d'affirmer ce qui n'est pas encore prouvé. Vous dites qu'il appartient au candidat de prouver sa bonne foi. Non, c'est au dénonciateur, lorsqu'il y en a un, ou au requérant devant un contentieux d'apporter des éléments sérieux à l'appui de ses affirmations.

Si le rapporteur estime qu'il manque telle ou telle opération dans un compte de campagne, c'est parce qu'il détient déjà des éléments probants et sérieux, compte tenu des réponses qu'il apporte ou de la précision des éléments fournis par l'extérieur. S'il l'affirme sans avoir ces éléments, il est en tort, et je suis prêt à le reconnaître et à sanctionner ce genre de comportement.

J'ajoute qu'avec les filtres que j'ai évoqués tout à l'heure, ce genre de situation ne doit pas aboutir à des résultats trop dommageables pour le candidat. Si jamais, par extraordinaire, malgré ces filtres et malgré le caractère collégial de la décision – car, avant de rejeter un compte, nous réfléchissons beaucoup – les choses ne se déroulaient pas comme elles le doivent, il existe des voies de recours, comme le recours gracieux, que nous accueillons dans la moitié des cas environ totalement ou en grande partie, ou le recours contentieux.

Il n'est évidemment pas souhaitable d'avoir des milliers de contentieux, mais je relève que les contentieux devant le tribunal administratif de Paris visant nos décisions de réformation se comptent sur les doigts d'une main à chaque élection, ce qui prouve qu'il n'existe pas tellement de décisions erronées.

Quant aux rejets, ils restent très limités, entre 2 % et 4 % suivant le type d'élection. Il s'agit d'un pourcentage très faible, d'autant que la plupart de ces rejets interviennent pour des raisons presque automatiques, la loi l'ayant imposé. Nous rejetons ainsi le compte déposé en retard parce que la loi le dit. Le Conseil d'État considère en outre que, hormis le cas de force majeure, nous n'avons pas à accorder de délai supplémentaire.

La loi impose également une présentation par un expert-comptable qui fait payer ses honoraires. Nous sommes d'ailleurs parfois choqués de voir des honoraires de plusieurs centaines d'euros pour un tout petit compte, qui comporte trois opérations, mais c'est la loi qui l'impose. La CNCCFP a proposé il y a longtemps déjà que les candidats qui n'obtiennent pas au moins 5 % des suffrages exprimés, et qui ne sont donc pas remboursables, ne soient pas astreints à l'obligation de faire présenter leur compte par un expert-comptable. Que le législateur prenne position sur cette proposition !

En ce qui concerne les dénonciations, il s'agit d'une question très délicate. Nos collègues originaires de la Cour de cassation nous ont fait des observations et ont inspiré l'attitude de la CNCCFP, considérant qu'il était légitime que le candidat demande l'identité du dénonciateur, mais qu'il était non moins indispensable que le dénonciateur soit averti de la possibilité de divulgation de son nom. Il arrive, à la suite de l'accusé de réception que nous lui adressons, que le dénonciateur retire son accusation, en ne souhaitant pas prendre de risques. C'est notamment le cas d'agents des collectivités territoriales, lorsqu'ils sont amenés à nous écrire pour dénoncer un élu, à juste titre ou non, le plus souvent sans que cela repose d'ailleurs sur un fondement réel. Nous indiquons au dénonciateur qu'en cas de contentieux, sa lettre figurant dans le dossier, son identité sera connue, les pièces étant à la disposition de l'élu ou de son avocat.

Nous ne pouvons négliger totalement les signalements que nous recevons, mais nous ne les considérons que comme des éléments d'information qui permettent de poser des questions au candidat, mais non d'affirmer péremptoirement la vérité des faits dénoncés. Les faits dénoncés s'avèrent de fait inconsistants ou non prouvés dans 85 % des cas. Dans d'autres cas, il existe une apparence que nous n'arrivons toutefois pas à prouver, faute d'éléments probants. Or, le doute doit bénéficier au candidat.

Enfin, s'agissant de la valeur d'usage, je conçois qu'une réformation de quelques dizaines d'euros puisse paraître pusillanime et dérisoire. Le problème des seuils est difficile. Cela étant, nous maintenons cette doctrine pour une raison de moralité publique. Ce ne sont pas quelques dizaines d'euros qui vont beaucoup entamer le remboursement qui est fait au candidat, mais cela sert à attirer son attention pour l'avenir. Or, il est parfaitement renseigné, grâce au guide du candidat qui figure sur notre site internet et qui est en tout cas très explicite à cet égard.

Certains chargés de mission passent par ailleurs leur journée à répondre au téléphone lors des périodes de préparation de campagne. M. le rapporteur disait que certains étaient peut-être désœuvrés : ne le croyez pas ! Ils sont au contraire très occupés en période de campagne.

Nous maintenons cette jurisprudence jusqu'à ce que le juge nous dise le contraire, même si le problème pourrait se poser de savoir s'il ne faudrait pas fixer un seuil pour quelques dizaines d'euros.

M. Gérard Cornu. – Je peux vous certifier que, même s'il existe un bon guide du candidat, il est quand même très difficile de remplir les comptes de campagne. Or, on n'est pas toujours accompagné de notre mandataire financier, puisque nous sommes maintenant également tenus d'en établir. On peut parfois commettre des erreurs, une élection sénatoriale représentant beaucoup de déplacements.

Je voudrais connaître votre sentiment, compte tenu de votre grande expérience, sur le fait qu'il existe beaucoup de cas de jurisprudence. Ne pensez-vous pas que le législateur devrait la nettoyer ?

En second lieu, le législateur n'est-il pas allé trop loin dans les conséquences de l'invalidation des comptes de campagne en permettant l'inéligibilité ? Admettons qu'il n'y ait pas de remboursement mais il existe parfois des conséquences terribles, comme l'ont vécu certains de nos anciens collègues après les dernières élections sénatoriales. Ne pensez-vous pas, bien que le législateur l'ait voulu, que l'on est allé trop loin en voulant laver plus blanc que blanc ?

M. François Logerot. – Je crois que nous pouvons parfaitement accueillir votre observation. La loi devrait entériner la jurisprudence, lorsqu'il l'estime légitime et éventuellement la corriger dans d'autres cas.

La loi pourrait au moins, s'agissant de la définition de la dépense électorale, dire ce que disent le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel : la dépense électorale est celle qui est dirigée directement, explicitement, spécifiquement vers l'électeur.

Ce qui pose un grave problème, ce sont les dépenses internes de l'équipe de campagne. Il est certes légitime que le candidat réunisse son équipe de campagne, ses

militants et ses sympathisants pour organiser la campagne, répartir les rôles, discuter des thèmes à développer ou de ceux sur lesquels, au contraire, il vaut mieux ne pas trop s'appesantir compte tenu du contexte électoral, etc.

Une chose est de se réunir ; une autre chose est d'en profiter pour organiser des agapes ! Nous éliminons donc fréquemment les dépenses de restauration de l'équipe de campagne. C'est une des causes de réformations les plus fréquentes qui existe.

Je pense que, sur ce terrain, la loi pourrait progresser dans la définition de la dépense électorale. Sur d'autres points, elle pourrait peut-être, si elle l'estime injustifiée, rectifier la jurisprudence. Cela étant, cette jurisprudence est aussi le fruit de l'expérience et d'un certain équilibre qui s'est créé au cours des années. Fort heureusement, celle du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État convergent presque totalement pour les élections législatives, sénatoriales et présidentielles.

C'est une question de choix politique, le plus souvent, qui ne dépend pas de la CNCCFP.

S'agissant de la question de l'inéligibilité, la loi de 2011 a rectifié largement ce régime. Autrefois, seule la bonne foi pouvait permettre au candidat d'échapper à l'inéligibilité en cas de rejet à bon droit de son compte de campagne, le juge de l'élection conservant la capacité de dire que la CNCCFP s'est trompée et a eu tort de rejeter le compte. Depuis 2011, le juge de l'élection est chargé de fixer lui-même le remboursement, sans le renvoyer à la CNCCFP.

La preuve est aujourd'hui renversée. Le juge doit acquiescer la conviction qu'il s'agit d'une atteinte grave à un des principes fondamentaux du code électoral, ou qu'il existe une volonté de fraude. Il est assez difficile d'établir la volonté de fraude. L'apparence ne suffit pas. Il faut la démontrer. Nous constatons que l'inéligibilité, notamment pour les élections locales, est bien moins fréquemment prononcée qu'auparavant.

Dans 90 % des cas, le tribunal administratif considère que la CNCCFP a rejeté le compte à bon droit, mais dans un peu plus d'un tiers des cas, le juge administratif estime qu'il n'y a pas lieu à inéligibilité.

Par ailleurs, le fait d'avoir décidé que l'inéligibilité, si elle est prononcée, s'applique à toutes les élections me paraît être un argument de bon sens. Je ne vois pas comment l'on pourrait légitimement se présenter devant les électeurs comme député si l'on vient d'être invalidé en tant que maire, par exemple. Encore une fois, les décisions d'inéligibilité sont toutefois maintenant heureusement bien plus rares.

Vous évoquiez le cas des élections sénatoriales. Le Conseil constitutionnel a été saisi vingt-huit fois par la CNCCFP. Je ne parle pas ici des recours contre l'élection, mais des saisines de la CNCCFP. Dix-sept ont été rejetées, sept pour absence de dépôt et quatre pour dépassement des délais. Sur ces vingt-huit cas, le Conseil constitutionnel n'a prononcé que vingt décisions d'inéligibilité, et une seule concernant un sénateur élu.

Ceci prouve que le juge constitutionnel, qui est pourtant assez strict sur les questions d'inéligibilité, a bien enregistré la nouvelle loi.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Il y a trois autres sénateurs qui ont été invalidés, monsieur le président.

M. François Logerot. – Je ne parle pas des recours en annulation déposés par des citoyens ou d'autres candidats, mais de l'invalidation qui a été prononcée à la suite de la saisine par la CNCCFP. Il n'y a qu'un seul cas pour dépenses directes¹.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Non, c'est quatre sénateurs.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je confirme qu'il faut un certain temps pour s'adapter au style épistolaire de la CNCCFP.

Il me semble qu'une partie de ces difficultés, qu'on peut parfois considérer comme du "pinailage", vient du fait que tous les gens qui vous écrivent ne savent certainement pas ce qu'est une élection, ni qu'ils fassent bien la différence entre une élection municipale ou législative en milieu urbain et une élection sénatoriale en milieu rural. Cela n'a pas grand-chose à voir du point de vue du type de dépenses ! Certains calages doivent être réalisés. Peut-être faudrait-il que vous réalisiez des vade-mecum selon le type d'élection ou de lieux, ce qui éviterait beaucoup d'échanges épistolaires.

Vous avez confirmé que vos sources d'information proviennent de ce que vous déclare généralement le candidat. Or, certains de nos collègues ont connu des problèmes pour avoir déclaré des dépenses qui n'étaient pas passées par le compte du mandataire financier, entraînant des complications.

Il est paradoxal que quelqu'un de bonne foi soit sanctionné parce qu'il a fait preuve d'honnêteté, alors que si certains problèmes peuvent se poser, notamment lors des élections sénatoriales, il existe peut-être une possibilité pour certains caciques locaux d'utiliser des moyens qui ne figurent pas dans le compte de campagne, mais qui sont réels.

Envisagez-vous donc une évolution de votre jurisprudence sur ce point, qui a soulevé certains problèmes ?

M. François Logerot. – C'est une question qui nous préoccupe en permanence.

Un mot sur ce que vous avez dit, qui relève du bon sens, sur les différences entre les terrains électoraux. Le problème vient du fait que le code électoral lui-même ne fait pas de différences, et que ses règles sont partout les mêmes, qu'il s'agisse du milieu urbain, où l'on constate moins de déplacements, ou de plus faible ampleur, mais où il faut beaucoup de bénévoles pour distribuer la propagande électorale, par exemple sur les marchés, et les terrains ruraux, où le candidat ou ses militants doivent se déplacer. C'est coûteux et il faut donc justifier ses frais kilométriques, ce qui est compliqué et quelque peu fastidieux.

À partir du moment où la loi ne fait pas de différences entre les situations, il nous est très difficile d'en faire, d'autant que notre connaissance du contexte local est très limitée. La France est extrêmement diverse, à tous égards. C'est la seule réflexion que je peux faire à ce sujet.

S'agissant des dépenses directes, il est bien évident que si l'on appliquait à la lettre la règle qui veut que seul le mandataire est qualifié pour engager une dépense, ce n'est pas 3 % de rejet que l'on aurait, mais 30 % ou 50 % !

¹ Par courriel en date du 1er octobre 2015, M. François Logerot, président de la CNCCFP précise que contrairement à ce qu'il avait indiqué lors de son audition devant la commission d'enquête, quatre sénateurs ont été déclarés inéligibles par le Conseil constitutionnel statuant sur les 28 saisines de la CNCCFP.

Fort heureusement, la jurisprudence a fixé des limites. Il faut que le total des dépenses directes soit limité par rapport au montant global des dépenses, et négligeable – c'est l'expression du Conseil d'État et du Conseil constitutionnel – par rapport au plafond des dépenses. Pour ce qui la concerne, la CNCCFP, qui le fait savoir dans son guide du candidat, se fixe autour de 10 % des dépenses et 3 % du plafond. Si l'un des deux plafonds est dépassé – par exemple 25 % des dépenses pour un « petit » compte, mais seulement 2 % du plafond – nous ne rejetons pas le compte de campagne systématiquement : nous regardons ce que sont ces dépenses. Si ce sont de menues dépenses, nous les acceptons.

Je précise que la CNCCFP est plutôt plus large que le juge lorsqu'il a à se prononcer sur ce sujet. Vous pouvez consulter, dans les commentaires du code électoral, les tableaux où figure toute la jurisprudence du Conseil d'État. Elle est souvent plus sévère que nous ne le sommes à propos des dépenses directes.

Voilà un sujet dont le législateur pourrait s'emparer. Cela ne me choquerait nullement, tout en posant la question du remboursement par le mandataire avant le dépôt du compte de campagne, à laquelle il faut tenir, que le législateur fixe un niveau plus élevé à ces pourcentages de dépenses directes. La CNCCFP appliquerait bien entendu la loi. Actuellement, la règle est sans doute excessive.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – On vient de parler des dépenses de restauration, des militants, etc. Si on ne déclare pas ces dépenses, on est également très critiquable. Les candidats ne cherchent pas à faire prendre en charge toutes leurs dépenses par le compte de campagne, au contraire. Certaines personnes craignent, si elles ne déclarent pas tout, de se faire rappeler à l'ordre.

C'est d'autant plus choquant qu'il existe un plafond. Pourquoi ne pas laisser le candidat décider de ce qui est pertinent ? Il peut décider de faire réaliser un objet publicitaire qu'il distribuera, ou trois documents de campagne, dans le respect du plafond.

Les candidats qui déposent un compte de campagne ne savent pas aujourd'hui ce qu'il faut faire. On déclare donc la totalité. J'en suis à ma quinzième élection, j'en parle donc en connaissance de cause. Personnellement, je ne fais pas réaliser la distribution de mes *flyers* et de mes documents de campagne par La Poste, je les fais distribuer par les militants. Bien évidemment, je les invite pour qu'ils se restaurent ! Il s'agit bien de dépenses. Je ne cherche pas à les faire payer par le compte de campagne, mais si je ne les déclare pas, je me mets en difficulté ! Comment voulez-vous avoir des factures qui sont réglées par le mandataire financier et ne pas les présenter au remboursement ? Il y a encore aujourd'hui bien des zones d'ombre.

Je vous rejoins lorsque vous dites que le législateur devrait s'emparer de tout cela et, au vu de ces difficultés, donner des précisions qui nous aideraient. Si l'on est aujourd'hui en difficulté, c'est peut-être parce que ces précisions n'existent pas.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Il est nécessaire que le législateur intervienne à nouveau. Le procès d'intentions fait aux élus et aux élites est réel, comme Jean-Léonce Dupont l'a très justement relevé. On a besoin de candidats, que ceux-ci respectent la loi, mais non qu'ils vivent chaque élection comme un parcours d'obstacles administratifs. Or, c'est ce qu'ils ressentent depuis une série d'élections récentes.

La forme et les dysfonctionnements sont vécus de plus en plus difficilement par une majorité de candidats de toutes sensibilités, dont le but n'est pas de se faire rembourser leurs dépenses par la République, mais de vivre démocratiquement des périodes électorales. Or, tel n'est plus le cas, c'est aussi le rôle des parlementaires de vous le dire.

Vous affirmez – et vous avez raison – qu'il faut que le législateur prenne ses responsabilités, mais le fait de vilipender les élus, en particulier dans les médias, de leur appliquer des règles d'une complexité sans nom, est devenu insupportable.

Il est normal qu'il existe des plafonds, mais il faut un minimum de libertés. C'est de notre responsabilité, et je veillerai que des propositions soient faites en ce sens afin de promouvoir une certaine simplification. Vous nous dites que les deniers publics sont un sujet important, et qu'une valeur d'usage pour un téléphone portable de 18 euros constitue une question de principe. C'est entendu, mais aucune institution de la République ne devrait y échapper ! Ce n'est pas le cas...

Il faut que vous entendiez ce qui nous remonte de partout – élus, battus, sur tous les territoires. C'est pour beaucoup de la responsabilité des exécutifs qui, paniqués par certaines affaires qui n'honorent certes pas la République, je suis le premier à en convenir, proposent des textes dont l'application amène de la complexité et génère une suspicion inacceptable.

Ne pensez pas que nous fassions des déjeuners ou des dîners avec nos équipes de campagne pour le plaisir de manger aux frais de la République ! Si tel était le cas, ce serait une vision surréaliste ! Un contrôle des comptes de campagne est tout à fait normal mais compliquer les choses et suspecter tous les candidats d'utiliser les campagnes pour se mettre un peu d'argent dans la poche, c'est marcher sur la tête !

C'est de notre responsabilité, vous avez raison de le rappeler, et il est urgent de faire preuve de sagesse.

Par ailleurs, nous sommes nous aussi soucieux des deniers de la République. Or, j'ai relevé des dépenses de la CNCCFP relatives à des prestations externes qui ne sont pas neutres : 653 759 euros en 2012, 498 911 euros en 2014. Que représentent-elles ?

En outre, la CNCCFP octroie une prime annuelle à ses agents permanents qui est loin d'être négligeable, puisqu'elle est, pour 2014, de 22 151 euros.

Je sais qu'il existe un nouvel arrêté en matière indemnitaire, mais cela représente presque 2 000 euros par mois pour chacun d'eux !

M. François Logerot. – Je crains qu'il y ait un malentendu entre nous. Les 22 000 euros cités ici représentent la totalité de la prime de fin d'année que le décret me permet d'octroyer à l'ensemble des personnels.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Je lis ici la réponse : cela m'étonnait...

M. François Logerot. – C'est le montant total des indemnités versées. Nous avons le droit d'aller jusqu'à 1 000 euros ; la plupart du temps, il s'agit de 500 euros ou de 800 euros par personne.

Sur le plan des avantages et des rémunérations, en conscience, je crois que la CNCCFP n'a vraiment rien à se reprocher.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Nous ne vous faisons pas de reproches, nous posons des questions.

M. François Logerot. – Je le dis avec force, sachant combien nous payons nos rapporteurs et combien sont indemnisés les rapporteurs généraux, qui passent des journées entières à préparer les séances de la CNCCFP. Je me permets de prendre ici leur défense, sans craindre d'être démenti par toute comparaison qui pourrait être faite.

Quant à votre réflexion d'ordre général sur le fait qu'il ne faut pas que les candidats vivent dans la pression permanente et l'inquiétude en se demandant ce qu'il est possible de faire ou non, je la partage. Je voudrais relativiser les choses : s'il existait un tel rejet parmi les candidats, nous recevions des centaines de protestations. Or, je n'en reçois que quelques-unes à chaque fois, pas plus.

Je mène systématiquement une enquête pour savoir ce qui s'est passé, et je m'efforce de répondre. Ce qui plaide en notre faveur, ce sont les résultats finaux ! Dans le cas des dernières élections sénatoriales, 57 % des comptes des 499 candidats ayant fait l'objet d'une décision ont été purement et simplement approuvés. Il y a peut-être eu en amont un questionnaire jugé inquisitorial mais, finalement, la CNCCFP a décidé d'approuver les comptes.

Certaines réformes sont en effet intervenues, mais si l'on regarde bien, celles-ci portent souvent sur la limitation des intérêts d'emprunt durant la période précédant le remboursement de l'État. Nous nous sommes en effet aperçus, dans un cas, que le remboursement des intérêts d'emprunt au-delà de la période couverte par le remboursement par l'État aboutissait à des enrichissements sans cause ! Une tête de liste dans une élection régionale nous a fait part de ce qu'elle avait reçu. Cette personne ne savait pas quoi en faire et voulait verser la somme à son parti, ce qui était impossible. Elle avait économisé 38 000 euros d'intérêts par rapport à la somme octroyée. On ne peut accepter un tel enrichissement sans cause !

Les motifs de réformation sont donc récurrents et finalement légers en termes financiers. Je tiens tous les renseignements à votre disposition.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Le constat, nous le connaissons. Il existe effectivement une minorité de cas de rejet, quelques cas d'invalidation et d'inéligibilité mais, pour y parvenir, quelle complexité ! On constate une accumulation de contraintes et de difficultés.

Vous affirmez que peu de personnes vous écrivent pour se plaindre : c'est normal. Il ne faut pas relâcher les contrôles, mais il serait bon de disposer de systèmes plus simples et plus clairs. C'est de la responsabilité du législateur, vous avez raison, mais les candidats, quant à eux, vous écrivent peu pour dire ce qu'ils pensent !

M. Jean-Léonce Dupont. – Il faut que vous réalisiez que nous sommes dans une insécurité totale, que nous nous posons des questions à chaque acte. Vous n'imaginez pas à quel point la pression est là !

Je n'ai pas de conseil à vous donner, mais il conviendrait que vous vous dotiez d'une commission consultative qui permette de faire remonter à un collègue d'élus le ressenti et la réalité du vécu de chacun. Bien sûr que personne ne vous écrit : ils ont peur, ils n'osent pas ! Ils ne sont pas conseillés juridiquement et n'ont pas capacité à agir pour certains.

Votre travail est immense, et je le respecte, mais on court le risque qu'un certain nombre de personnes ne se présentent plus. Si vous n'en avez pas conscience et que vous êtes persuadé que c'est parce qu'on ne vous écrit pas que cette situation n'existe pas, vous êtes extrêmement loin de la vérité ! Nous sommes dans une insécurité permanente tout au long de la campagne.

Je ne suis pas candidat, mais lorsque je regarde aujourd'hui les élections régionales, démultipliées entre un niveau régional et départemental, où tant de personnes ont la capacité de se lancer dans un certain nombre de dépenses, je me dis que la consolidation ne sera objectivement pas évidente !

Demain, les mandataires financiers et les membres des associations de financement vont pratiquement devenir des permanents de la campagne, afin de suivre tous les actes aboutissant à un engagement financier. Il me semble qu'il s'agit là d'un excès d'application, contraire à l'esprit de départ et à la volonté de contrôle qui est absolument nécessaire !

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Qu'en est-il de vos prestations externes, qui tournent en moyenne autour de 500 000 euros à 550 000 euros ?

M. Régis Lambert, secrétaire général de la CNCCFP. – Il s'agit par exemple de dépenses d'affranchissement, de nettoyage, d'impression de documents. Nous avons également fait appel à un consultant externe pour nous aider à la modernisation de l'application informatique.

M. François Logerot. – Le poste des dépenses d'affranchissement est très élevé. Il l'a été particulièrement avec les élections départementales, du fait de l'institution des binômes : tout est en double !

D'ici fin novembre, le vice-président de la CNCCFP ou moi-même auront signé 18 000 décisions, soit deux fois 9 000, chacun des deux membres du binôme devant recevoir la sienne. Cela n'a l'air de rien, mais il y a en permanence des montagnes de parapheurs sur mon bureau. Nous en avons ainsi jusqu'au mois de novembre.

Je suis très sensible aux observations entendues, en particulier celles du sénateur Jean-Léonce Dupont. J'en prends bonne note mais, encore une fois, la CNCCFP s'efforce d'appliquer la loi et la jurisprudence, et de le faire avec égalité dans l'espace et dans le temps. Il ne faut pas que, fin novembre, nous soyons plus ou moins sévères qu'au mois de juin pour le même type d'élection.

Par ailleurs, je sais qu'en France les élections font appel à des candidats qui ne sont pas obligés de se référer à un parti ; dans beaucoup d'autres pays, on ne peut se présenter que si l'on est inscrit dans un parti. Néanmoins, il existe 300 partis en France ; une cinquantaine a une véritable existence, puisqu'ils perçoivent l'aide publique notamment. Je pense que c'est également le rôle des partis que d'apporter une aide logistique et un conseil à leurs candidats.

Quant à nous, la seule chose que nous puissions faire, c'est informer le mieux possible le candidat des dispositions de la loi et des règles de la jurisprudence. C'est ce que nous faisons avec notre guide, qui est à la disposition de tout le monde sur notre site internet. Encore faut-il en prendre connaissance. Pour autant, je prends note des observations que j'ai entendues aujourd'hui.

La réunion est levée à 19 heures

Mercredi 30 septembre 2015

- Présidence de Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente –

La réunion est ouverte à 14 h 43.

Audition de M. Didier Migaud, président du Haut conseil des finances publiques (HCFP)

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, Présidente. – Mes chers collègues, nous reprenons nos travaux aujourd'hui en recevant Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes et président du Haut Conseil des finances publiques (HCFP), dans le cadre de la revue exhaustive des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes à laquelle nous avons décidé de procéder. Votre audition est intéressante à plus d'un titre.

En effet, le Haut Conseil des finances publiques a été qualifié par l'article 11 de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, d'« *organisme indépendant, placé auprès de la Cour des comptes. Il est présidé par le premier président de la Cour des comptes* ».

Dans un courrier que vous nous avez adressé le 22 juin dernier, vous nous indiquez que, selon vous, le HCFP ne relève pas de la catégorie des autorités administratives indépendantes et d'ailleurs le Secrétariat général du Gouvernement considère qu'il s'agit d'une institution « *sui generis* » qui ne peut être assimilée, en droit, à une autorité administrative indépendante.

Vous nous en direz plus dans votre propos liminaire ainsi que sur la composition du Haut Conseil, ses missions et ses règles de fonctionnement.

Par ailleurs, nous sommes très intéressés de vous entendre en tant que premier magistrat de la Cour des comptes pour que vous nous en disiez plus sur la manière dont la Cour des comptes appréhende les autorités administratives indépendantes et notamment si elle les contrôle effectivement et comment.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, MM. Didier Migaud, Premier président, Jérôme Filippini, secrétaire général et Mohammed Adnène Trojette, chargé de mission, prêtent serment.

M. Didier Migaud, Premier Président de la Cour des comptes, président du Haut Conseil des finances publiques. – À votre demande, je m'exprimerai successivement au titre de mes fonctions de président du Haut Conseil des finances publiques puis de Premier président de la Cour des comptes.

Conformément aux interrogations qui m'ont été adressées, je me propose d'évoquer, dans un premier temps, le statut du HCFP, puis la présence de magistrats de la Cour des comptes au sein de collèges d'autorités administratives indépendantes, et enfin les observations que la Cour des comptes a pu soulever lors des nombreux contrôles qu'elle a menés sur ces organismes.

En ce qui concerne tout d'abord le Haut Conseil des finances publiques, il a été institué en application de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques. Organisme indépendant et consultatif, le Haut Conseil éclaire les choix du Gouvernement et du Parlement. Il veille à la cohérence de la trajectoire de retour à l'équilibre des finances publiques avec les engagements européens de la France. Pour cela, il apprécie le réalisme des prévisions macroéconomiques du Gouvernement et se prononce sur la cohérence des objectifs annuels présentés dans les textes financiers avec les objectifs pluriannuels de finances publiques.

La loi organique de décembre 2012, qui l'institue, a été adoptée à la suite du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, parfois qualifié de « pacte budgétaire européen » de mars 2012. Elle a anticipé l'entrée en vigueur, en mai 2013, du « *two pack* », paquet législatif européen prévoyant qu'un organisme indépendant valide les prévisions macroéconomiques retenues pour la construction des budgets des États membres.

Pour l'exercice de ses missions, le Haut Conseil des finances publiques est composé d'un collègue, désigné selon des dispositions législatives organiques en vigueur, et d'un secrétariat permanent très léger.

Outre le Premier président de la Cour des comptes, qui le préside de droit, son collège comprend dix membres, soit quatre magistrats de la Cour des comptes, désignés par le Premier président, à parité ; quatre membres également nommés à parité, respectivement par le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat, les Présidents des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat en raison de leurs compétences dans le domaine des prévisions macroéconomiques et des finances publiques. Ces membres sont nommés après audition publique conjointe de la commission des finances et de la commission des affaires sociales de l'assemblée concernée. Ils ne peuvent exercer de fonctions publiques électives. Enfin, le HCFP comprend un membre nommé par le président du Conseil économique, social et environnemental en raison de ses compétences dans le domaine des prévisions macroéconomiques et des finances publiques et le directeur général de l'Insee, lui aussi membre de droit.

Les déclarations publiques d'intérêts de l'ensemble de ces membres sont publiées sur le site internet du Haut Conseil.

Le secrétariat permanent du Haut Conseil est, quant à lui, constitué de deux magistrats et deux rapporteurs, qui s'appuient sur un nombre réduit d'agents de la Cour des comptes. Ces personnels n'y consacrent qu'une partie de leur temps, essentiellement lors de la préparation des avis.

Le législateur français a choisi de placer cet organisme indépendant « *auprès de la Cour des comptes* » qui, pour la Commission européenne, remplit les conditions requises pour un comité budgétaire indépendant. Ce statut est à distinguer de celui du Conseil des prélèvements obligatoires ou de la Cour de discipline budgétaire et financière, qui sont des «

institutions associées » régies par les dispositions du livre III du code des juridictions financières.

Le Haut Conseil bénéficie de très fortes garanties d'indépendance, en raison de sa composition, et du fait qu'il est « *placé auprès* » d'une autorité juridictionnelle constitutionnellement située à équidistance du Parlement et du Gouvernement. Néanmoins, il ne doit pas être rangé dans la catégorie des autorités administratives indépendantes, pour plusieurs raisons. Tout d'abord, ce n'était pas la volonté du législateur de l'y rattacher. Lors de la première lecture du projet de loi organique à l'Assemblée nationale, un amendement parlementaire a précisément porté sur cette question. Cet amendement a été expressément écarté par le législateur.

Par ailleurs, le Haut conseil, organisme exclusivement consultatif, ne dispose pas d'un pouvoir de réglementation ni d'un pouvoir de sanction. Il émet des avis, qu'il appartient aux pouvoirs publics de suivre ou de ne pas suivre. C'est d'ailleurs l'une des raisons pour lesquelles le statut d'autorité administrative indépendante ne lui a pas été conféré – ce qui ne remet pas en cause l'indépendance de ce conseil.

J'en viens à votre deuxième interrogation, qui porte sur la présence de magistrats de la Cour des comptes, en activité, au sein du collège d'une autorité administrative indépendante. Si vous n'y voyez pas d'inconvénient, j'aborderai dans le même temps la question des anciens magistrats.

Je souhaiterais commencer par quatre constats quantitatifs. Premièrement, les fonctions en question concernent à ce jour, selon le périmètre retenu, environ 25 magistrats actifs dans les cadres de la Cour des comptes – je pourrais même dire 26, en me comptant au titre de mes fonctions au sein de la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale présidentielle dont vous avez auditionné, je crois, le président hier -, et deux magistrats détachés dans les fonctions de membres de collège, soit le président de l'Autorité des marchés financiers, et un vice-président de l'Autorité de la concurrence.

Deuxièmement, dans la grande majorité des cas – soit dans un peu plus de neuf cas sur dix -, les textes prévoient explicitement la présence d'un membre de la Cour des comptes au sein du collège de l'autorité administrative indépendante. Dans les autres cas, les magistrats sont désignés en tant que personnalités qualifiées.

Troisièmement, ces fonctions sont exercées, pour l'essentiel, par des magistrats ayant atteint ou dépassé le grade de conseillers maîtres. Il s'agit de magistrats expérimentés, dont l'une des missions essentielles au sein de la Cour des comptes est de délibérer, c'est-à-dire de siéger au sein de formations collégiales. Ils mettent ainsi à disposition des qualités d'expérience, de hauteur de vues et des capacités à participer à la production d'une opinion collective au terme d'un débat. Et c'est ce qui est souvent attendu d'une autorité administrative indépendante.

Quatrièmement, les responsabilités exercées dans ces organes par les magistrats et les anciens magistrats de la Cour des comptes recouvrent une réalité sensiblement variée. Les magistrats de la Cour sont en effet : le plus souvent « simple » membre, si je puis dire, titulaire ou suppléant lorsque la distinction existe dans les textes ; parfois vice-président, voire président de l'autorité ; et parfois encore titulaire d'une fonction unique, dans le cas du médiateur du livre et du médiateur du cinéma.

Pour ce qui est de la désignation au sein de l'organe d'une autorité administrative indépendante d'un magistrat ou d'un ancien magistrat de la Cour des comptes, elle procède de plusieurs modalités possibles.

Les textes peuvent prévoir que le Premier président procède à un choix parmi les magistrats en activité ou les magistrats honoraires. Dans ce cas, j'ai pour ainsi dire compétence liée, puisque je suis tenu de procéder à cette désignation. Je reviendrai plus spécifiquement dans quelques instants sur les modalités du choix, lorsqu'il me revient.

Dans d'autres cas, les textes prévoient que les magistrats de la Cour des comptes élisent, en leur sein, celle ou celui d'entre eux qui siégera au sein de l'instance. Dans ces cas-là, le rôle du Premier président est très réduit et consiste à assurer que le vote se déroule dans de parfaites conditions de régularité.

Dans d'autres cas encore, c'est une autorité extérieure à la Cour des comptes – Président de la République, Parlement ou Gouvernement – qui procède, en application de dispositions législatives ou réglementaires, à la désignation. Dans ce cas, il n'appartient pas au Premier président de la Cour des comptes de porter une appréciation sur une décision prise par les pouvoirs publics en vertu du droit en vigueur. Tout au plus suis-je amené, en tant que chef de corps, à prendre les mesures de gestion nécessaires à l'exécution de ces décisions, par exemple le détachement d'un magistrat pour exercer des fonctions de président de l'Autorité des marchés financiers.

Je voudrais m'attarder un instant sur les cas où c'est le Premier président qui procède à la désignation. Le chef de corps que je suis doit en effet remplir plusieurs obligations de niveau constitutionnel et législatif en gardant à l'esprit, d'une part, la nécessité de préserver les capacités de contrôle d'une juridiction dont l'indépendance et les missions sont consacrées constitutionnellement et en exerçant, d'autre part, sa compétence liée de désigner (ou d'autoriser la désignation) d'un magistrat chargé de siéger dans ces autorités administratives indépendantes.

À cet égard, je veux souligner la pertinence et l'importance des dispositions de l'article L. 112-9 du code des juridictions financières, qui autorisent « *l'autorité chargée de la désignation [à] porter son choix sur un membre honoraire* » de la juridiction. Je me réjouis de cette disposition qui m'autorise, en l'absence de texte expressément contraire, à désigner ou à proposer un magistrat honoraire. Je suis ainsi en mesure de concilier l'objectif de qualité du profil, compte tenu de l'expérience de nos collègues récemment partis en retraite, avec le souci de ne pas faire peser une trop lourde charge sur les effectifs de la juridiction. Comme vous avez pu le constater dans mon propos et dans mes réponses écrites, ce recours aux honoraires permet de pourvoir la moitié des désignations. De temps en temps, le législateur m'impose de désigner des magistrats en activité, à l'instar du Conseil supérieur de l'Agence France-Presse.

Plus généralement, lorsque j'exerce la fonction d'autorité de désignation, je m'appuie sur plusieurs critères, afin de déterminer, compte tenu des candidatures exprimées au sein du corps, celle qui mérite d'être retenue. Parmi ces critères, la compétence et l'expertise sont certes essentielles. Mais des considérations de déontologie et de charge de travail interviennent naturellement et sont tout aussi essentielles. À titre individuel, tous les magistrats de la Cour sont des fonctionnaires de l'État, tenus de respecter les obligations qui s'imposent à eux au regard du statut général de la fonction publique. Ils prêtent un serment qui les engage.

Depuis 2006, une charte interne de déontologie rappelle, à travers des mises en situation précises, le comportement que tout magistrat doit adopter, pour préserver l'indépendance et l'impartialité des juridictions. Cette charte sera confortée par les nouvelles dispositions législatives que les pouvoirs publics souhaiteront adopter dans les semaines qui viennent. Vous devriez être saisis d'un projet de loi sur la déontologie des magistrats, qui comportera des dispositions spécifiques pour les membres de la Cour des comptes.

Lors de la désignation du membre d'une AAI, je procède à un appel à candidatures au sein de la Cour des comptes. Une fois que les candidatures ont été centralisées, je choisis donc le profil à retenir, en m'assurant de sa compatibilité avec l'ensemble des critères que je viens d'évoquer. En cas de doute, je peux solliciter l'avis du collège de déontologie que nous avons mis en place – l'un de ses membres n'est pas un magistrat de la Cour des comptes.

Les magistrats intéressés m'adressent leur candidature sous couvert de leur président de chambre. Cela me permet de m'assurer que la charge de travail supplémentaire sera conciliable avec le programme de contrôle qui incombe au magistrat concerné. Cette préoccupation est d'autant plus constante que la réalisation, en quantité et en qualité, par un magistrat de son programme de travail compte pour l'essentiel de son évaluation annuelle. Elle influe directement sur sa rémunération à la performance. Je note d'ailleurs, à ce titre, qu'il n'est pas rare que les magistrats sollicités pour ce genre de mission extérieure soient aussi parmi les plus performants dans leurs fonctions au sein de la Cour des comptes.

Avant de répondre à vos questions, je souhaite rappeler la nature et les suites données aux contrôles de la Cour des comptes, en ce qui concerne les autorités administratives indépendantes ; ce qui est également l'une de vos préoccupations.

Au regard de leur organisation et de leur mode de financement, la Cour des comptes est compétente pour les contrôler. Elle examine notamment la régularité de leurs recettes et de leurs dépenses, ainsi que la qualité de leur gestion. Elle s'y intéresse non seulement de manière intrinsèque mais aussi par rapport aux missions qui leur sont assignées par leurs textes institutifs. Cet examen peut en conséquence porter sur leur organisation, leurs règles de fonctionnement, l'utilisation de leurs moyens humains, financiers, matériels et immobiliers, ainsi que sur les résultats qu'elles obtiennent au regard desdites missions. La Cour des comptes peut en particulier rechercher si l'AAI paraît avoir atteint les objectifs assignés par le législateur lorsque celui-ci l'a créée, si elle a constitué une doctrine et des critères de décision et si cette doctrine est accessible aux assujettis.

Elle ne porte toutefois pas d'appréciation sur les décisions administratives individuelles ou collectives prises par ces autorités dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions et par rapport aux textes qu'elles ont à appliquer. Son contrôle ne conduit pas la Cour des comptes à se placer sur le terrain de la régularité juridique des décisions prises par ces organismes.

Depuis 2005, la Cour des comptes a conduit 15 contrôles sur les autorités administratives indépendantes mentionnées dans la liste qui nous a été communiquée. Quatre contrôles sont en cours d'instruction et plusieurs AAI ont été contrôlées plusieurs fois pendant la période.

Les suites données à ces contrôles ont pris plusieurs formes différentes : le plus souvent, il s'agit d'observations définitives adressées par le président de chambre à l'AAI. Un

contrôle a débouché sur une insertion au rapport sur la sécurité sociale qui concernait la Haute autorité de santé. A deux reprises, j'ai adressé des référés au Premier ministre qui concernaient notamment la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL). Deux contrôles ont donné lieu à des communications au Parlement : ils concernaient l'Autorité de contrôle prudentielle et de résolution et le Défenseur des droits. Par ailleurs, le Procureur général a été amené, à deux reprises, à adresser des communications sur des points de droit particuliers qui concernaient l'Autorité des marchés financiers et la Commission de régulation de l'énergie.

À l'issue de ces contrôles, la Cour des comptes a formulé des recommandations portant sur les fonctions support des AAI, ainsi que sur leurs missions. Ces recommandations sont moins souvent liées à la nature d'autorité administrative indépendante qu'à la forme que prennent ces organismes, notamment les plus petits d'entre eux. Les problématiques de qualité comptable, de gestion comptable, de politique immobilière sont souvent comparables à ce qui peut être observé pour les petites structures qui relèvent des services du Premier ministre. Dans des structures parfois chargées de la régulation de secteurs très techniques, la gestion des ressources humaines soulève des enjeux complexes, notamment en présence d'agents contractuels.

En ce qui concerne les fonctions supports, la Cour des comptes a ponctuellement suggéré la réduction du nombre de cadre dirigeants, des regroupements de services, la mise en place de politiques de rémunérations cohérentes, le développement de la transparence sur les ressources et l'amélioration de la gestion comptable. En ce qui concerne les missions de certaines autorités administratives indépendantes, il a entre autres été préconisé la mise en place d'indicateurs de suivi de l'activité, une prévention plus active des conflits d'intérêts – cela concernait notamment les activités de la Commission de régulation de l'énergie – le développement de la coopération avec d'autres acteurs, une amélioration des pratiques de contrôle, que ce soit en termes de délais réglementaires ou de procédures et enfin, un suivi du devenir des avis rendus.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Merci, Monsieur le Président, de votre présence et des explications que vous venez de nous donner. Nous souhaitons en effet entendre le Président du Haut Conseil des finances publiques ainsi que le Premier président de la Cour des comptes et recueillir sa vision de ce que sont les autorités administratives indépendantes et de leur devenir, afin d'avancer dans notre propre réflexion.

S'agissant du Haut Conseil des finances publiques, vous nous dites que ce n'est pas une autorité administrative indépendante, conformément au souhait du législateur. Mais il existe des autorités administratives indépendantes qui n'ont pas été créées par le législateur, comme vous le savez, et ces dernières sont même nombreuses. La définition de ce qu'est une autorité administrative indépendante me paraît en revanche poser problème : outre la définition résultant de la somme des définitions des trois termes qui en composent l'expression, il serait opportun d'en avoir une définition fixée par la loi. Que le législateur ait considéré dans les débats que le Haut Conseil des finances publiques n'est pas une AAI fournit certes un critère, mais celui-ci est nullement suffisant.

De manière analogue, le fait que votre autorité ne prononce pas de sanction ni ne définisse des réglementations ne constitue pas non plus un critère suffisant. En outre, l'absence de coût réel du Haut Conseil n'est pas non plus un indice probant, puisqu'il existe des AAI qui ne coûtent pratiquement rien, même si, je vous l'accorde, elles ne sont pas nombreuses.

Vous nous dites également que le Haut Conseil n'est pas une AAI en raison du souhait du législateur d'en imbriquer fortement le fonctionnement avec celui de la Cour des comptes. Cet argument, nous pouvons tout à faire l'entendre ; mais lorsque vous ajoutez que « *pour l'ensemble de ces raisons, le Haut Conseil des finances publiques ne figure pas dans la liste des quarante autorités administratives publiée sous la responsabilité du Secrétariat général du Gouvernement publiée sur le site legifrance.fr actualisée le 19 décembre 2014* », je ne suis pas personnellement convaincu que le fait que le Secrétaire général du gouvernement distingue entre ce qui est une AAI et ce qui n'en est pas fournisse un critère juridique suffisant dans notre État de droit. Vous connaissez la liste du Conseil d'État et nous avons pu apprécier les propos de l'actuel Secrétaire général du Gouvernement lors de l'une de nos premières auditions. On voit bien d'ailleurs, comme je le dis souvent, où est le pouvoir dans cette République.

Ainsi, lors de la discussion de la loi relative à l'artisanat et au commerce en date du 18 juin 2014, la qualification d'AAI pour la commission nationale d'aménagement commercial, qui avait été retenue par l'Assemblée nationale, avait été, en définitive, supprimée par le Sénat. Pourtant, cette commission reste considérée, notamment par la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, comme une autorité administrative indépendante. Ce qui signifie que nous sommes tout de même dans un certain flou juridique qui n'est pas sans m'intriguer.

Je souhaiterais, Monsieur le Président, obtenir votre opinion sur cette définition des autorités administratives indépendantes. On peut aussi s'interroger sur les choix effectués par les États membres de l'Union européenne signataires du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, s'agissant du recours ou non à une structure spécifique analogue à votre Haut Conseil. Ainsi, je souhaiterais obtenir votre vision en tant que Premier président de la Cour des comptes de ce que devrait être une autorité administrative indépendante.

J'observe que nous connaissons non seulement le foisonnement d'autorités administratives indépendantes, mais aussi le fourmillement de hauts conseils divers et variés. Est-ce vraiment le bon moyen d'économiser les deniers publics et de faire fructifier l'intelligence de nos élites que de multiplier de telles instances ? Plus il y en a, moins leur utilité peut apparaître évidente aux yeux de nos concitoyens !

Sur le Haut Conseil des finances publiques, je souhaiterais obtenir plus d'informations concernant le mécanisme prévu en matière de prévention de conflits d'intérêts. Faut-il l'aligner sur le mécanisme des AAI ou doit-il, au contraire, s'en distinguer ?

M. Didier Migaud. – Chacune de vos questions recèle en fait plusieurs interrogations.

Si je me permets de dire que le Haut Conseil des finances publiques n'est pas une autorité administrative indépendante, c'est parce que le législateur en a décidé ainsi. Je ne suis pas certain que la question du statut soit ici essentielle, mais la création du HCFP est la conséquence d'un traité européen qui dispose de la création d'un comité budgétaire totalement indépendant des pouvoirs législatifs et exécutifs tout en ayant la capacité de les éclairer. Mais la question relève du législateur organique : crée-t-on une structure *ad hoc* ou élargit-on les compétences et les missions de la Cour des comptes ? Certes, celle-ci exerçait déjà les missions de contrôle budgétaire de manière indépendante, à travers notamment le rapport annuel sur la situation et les perspectives des finances publiques, mais elle ne

s'autorisait pas à exprimer un point de vue sur la question des hypothèses macroéconomiques. D'ailleurs, elle s'exprime toujours *a posteriori*, sauf dans le cadre des débats parlementaires d'orientation budgétaire où elle s'efforce de proposer une vision prospective.

Le législateur a, me semble-t-il, assuré un compromis en proposant la création d'une institution rattachée à la Cour des comptes, faisant en sorte qu'elle soit présidée par le Premier président et qu'elle comprenne un nombre important de magistrats, même s'ils ne sont pas majoritaires. Le législateur a également reconnu l'intérêt d'accueillir des personnalités nommées par le pouvoir politique, en raison de leurs compétences économiques et financières, afin qu'elles apportent leur contribution aux avis et analyses que nous pouvons rendre.

Ce qui doit définir une AAI est un autre sujet. Compte tenu de mon passé, je ne trouve pas du tout illégitime que le Parlement définisse ce qu'est une AAI. Il n'appartient pas à la Cour des comptes de porter une appréciation sur la qualité juridique. Nous nous contentons, s'agissant du contrôle des autorités administratives indépendantes, de rechercher si leur gestion est régulière, efficace et efficiente. Nos recommandations peuvent porter sur leur mode de fonctionnement et leurs capacités à mener à bien leurs missions.

Cela dit, sur ce travail, si vous souhaitez que la Cour des comptes apporte sa contribution sur les missions des AAI qui peuvent se recouper et si la commission des finances du Sénat, qui en a la capacité, venait à nous saisir, nous ferions ce travail très volontiers.

À titre personnel, je dirais qu'on peut en effet avoir le sentiment d'une profusion d'autorités administratives indépendantes, qui peuvent être considérées comme autant de démantèlements de l'État. Ces autorités sont néanmoins toujours placées sous le contrôle de la Cour des comptes mais aussi du Parlement, qui peut également exercer un suivi annuel de leurs activités. Vous pourriez obtenir des documents financiers et désigner un rapporteur spécial pour assurer davantage le contrôle du Parlement sur les missions de ces autorités.

C'est important de garantir leur indépendance, mais cette dernière ne doit pas empêcher le contrôle !

M. Pierre-Yves Collombat. – Mon interrogation porte sur l'indépendance idéologique des membres du HCFP, c'est-à-dire sur l'assentiment des membres économistes, sans parler des membres de la Cour des comptes, quant à une conception unique du développement économique garante d'une certaine forme d'orthodoxie budgétaire et d'apologie de l'économie de l'offre – dont on a pu mesurer les effets désastreux dans d'autres pays, comme en Grèce notamment ! De plus, si le Haut Conseil ne prodigue pas de conseils au Gouvernement en matière de redressement des finances publiques, alors, quel est son rôle ?

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Il fournit tout de même un avis au Parlement !

M. Didier Migaud. – Il peut contribuer effectivement à éclairer l'avis du Parlement dans les décisions que lui-même a à prendre. La composition du Haut Conseil relève d'un traité européen et d'une loi organique.

M. Pierre-Yves Collombat. – Le choix des économistes n'est tout de même pas anodin !

M. Didier Migaud. – Les magistrats de la Cour des comptes n’ont aucun *a priori* idéologique ! Nous ne raisonnons qu’à partir des critères que le Parlement a fixés, y compris dans le rapport remis récemment à la commission des finances du Sénat sur la masse salariale. Nous nous inscrivons ainsi dans le cadre des objectifs de stabilité qui consistent à vérifier que la dépense n’augmente pas plus que prévue. La Cour des comptes s’efforce de regarder si cet objectif peut être rempli et nous vous proposons un certain nombre de leviers vous permettant par la suite de faire des choix pour remplir ces objectifs, en dehors de toute forme d’*a priori* dogmatique.

M. Pierre-Yves Collombat. – Certes, sauf que le pouvoir médiatique le perçoit autrement ! Vos rapports soulignent en permanence que le Gouvernement ne fait pas assez d’économies !

M. Didier Migaud. – Ce n’est pas la Cour qui délivre le postulat qu’il faut faire des économies : cette démarche relève des textes que vous votez. De plus, la dépense ne se réduit pas, elle augmente moins rapidement. C’est une nuance, car il est difficile de continuer à parler d’austérité lors que la dépense ne diminue pas.

Outre les magistrats de la Cour des comptes, les personnalités désignées par les autorités politiques sont totalement souveraines dans le choix qu’elles expriment !

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Dix experts ne manqueront pas d’exprimer dix avis différents !

M. Didier Migaud. – Les profils sont certes différents. Le Haut Conseil apprécie la crédibilité des hypothèses macroéconomiques qui font traditionnellement débat en France. Le législateur a souhaité qu’un conseil indépendant exprime un avis quant caractère crédible ou non des hypothèses macroéconomiques ; il peut être utile aux parlementaires de disposer un point de vue extérieur exprimé par des personnes en dehors de toute complaisance politique. Il importe ainsi d’apprécier la cohérence de la suite donnée au choix de telle ou telle hypothèse économique, impliquant également le respect des engagements de la France vis-à-vis de ses partenaires européens. Une fois de plus, il s’agit d’un avis.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Mais avec le temps, nous serons plus à même d’évaluer la portée des avis rendus par ce Haut Conseil qui demeure très récent.

M. Didier Migaud. – Et d’évaluer, du même coup, la sagesse des hypothèses retenues. Enfin, il me paraît important que le profil des personnes soit connu et que celles-ci fournissent une déclaration d’intérêt rendue publique. Certes, le HCFP n’est pas une autorité administrative indépendante, mais chaque membre a l’obligation de fournir une telle déclaration qui est publiée sur son site internet. Tout citoyen peut ainsi prendre connaissance des activités principales des membres du Haut Conseil et de vérifier s’il peut y avoir conflit d’intérêt ou non.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Vous avez indiqué comment vous désignez les membres des autorités indépendantes issus de la Cour des comptes. Dont acte.

Il n’est pas ici question de faire le procès ni de la Cour des comptes, ni du Conseil d’État ou de la Cour de cassation. Il s’agit de se demander si c’est une bonne chose qu’une part très importante des collèges des AAI soit issue de ces trois corps. Ainsi, sur 544 membres des collèges des autorités administratives indépendantes – il arrive que l’État ne remplisse

d'ailleurs pas l'ensemble des collèges de certaines AAI afin de les laisser périliter – ce sont près de 165 membres qui sont originaires de la Cour des comptes, du Conseil d'État ou de la Cour de cassation et ce, essentiellement – mais pas toujours – en application de dispositions législatives. On a pu par ailleurs constater l'aller-retour de certains membres des grands corps de l'État vers les sociétés privées. La question de la compétence et de l'honnêteté ne se pose pas car globalement, nous avons affaire ici à des personnes qui partagent le sens de l'État et sont compétentes. Loin de véhiculer une vision négative des grands corps de l'État, nous nous interrogeons cependant pour savoir s'il est bon, dans notre République, que plus du tiers des membres des collèges des AAI soit issu de ces derniers. Une telle origine présente certes des avantages, mais aussi de réels inconvénients. C'est pour nous une question de fond.

Dans le même ordre d'idée, vous parlez de profusion ; j'utiliserais plutôt le terme de prolifération. Si cette tendance venait à se poursuivre, comment pourriez-vous « remplir » les collèges de ces autorités ? Je ne suis pas de ceux qui disent qu'à partir d'un certain âge, les personnes ne sont plus compétentes et nous avons pu trouver un exemple d'un membre d'un collège qui, à près de 97 ans participe toujours aux travaux de son collège. Il y a là manifestement un vivier d'hommes et de femmes d'expérience toujours compétents, mais il ne faudrait pas que les AAI deviennent systématiquement la source d'une seconde vie pour les membres des grands corps à la retraite : ce serait excessif !

Comment, par ailleurs, arriver à être à la fois président de chambre à la Cour des comptes et d'une AAI dont les réunions sont fréquentes ? Comment peut-on concilier ces deux activités à pleins temps ? Est-il normal d'autoriser un cumul d'indemnités ?

M. Didier Migaud. – Pourquoi y-a-t-il autant de personnes issues du Conseil d'État, de la Cour des comptes ou de la Cour de cassation dans les collèges des autorités administratives indépendantes ? Une telle présence s'explique par les critères que vous venez de préciser. En effet, il faut avoir le sens de l'État et de l'intérêt général, la compétence, l'expérience et présenter de réelles garanties d'indépendance ; qualités que les membres de ces trois corps possèdent globalement. De ce fait, ces valeurs en partage expliquent qu'on ait recours à ces personnes pour les collèges des autorités administratives indépendantes. Ces personnes ont-elle le monopole de ces critères ? Sûrement pas ! Mais qui peut réunir tous ces critères qui sont également indispensables pour gagner la confiance de l'opinion publique et des parlementaires envers le travail réalisé par ces autorités administratives indépendantes ?

Les membres de la Cour des comptes qui sont dans les AAI répondent à tous ces critères et s'efforcent de faire convenablement leur travail. L'indépendance n'est pas chose aisée. Le statut de magistrat, source d'indépendance, confère une certaine liberté aux membres de ces juridictions. Ce n'est certes pas suffisant pour garantir cette indépendance : la durée du mandat et son éventuelle reconduction sont également des sujets à part entière. L'inamovibilité ou une désignation pour une durée très longue permet de garantir l'indépendance ; au contraire de la perspective d'un renouvellement à court et moyen termes.

Vous avez évoqué ensuite la question du nombre des autorités administratives indépendantes ; j'ai moi-même évoqué, en tant que chef de corps, mon adhésion à l'idée du resserrement de leur nombre. Je suis toujours attentif, sauf lorsqu'il s'agit de fonctions à temps plein, à l'instar de celle de président de l'Autorité des marchés financiers, qui impliquent un détachement. Il faut également veiller au respect du principe absolu selon lequel les autres fonctions d'un magistrat ne doivent pas remettre en cause son programme de contrôle et de délibérés. Souvent, la présence à temps plein au sein de ces autorités

administratives indépendantes n'est pas requise et le magistrat peut s'organiser pour remplir pleinement ses fonctions à la Cour des comptes dans le même temps.

Le cas d'un Président de chambre qui assume concomitamment la présidence d'une AAI est tout-à-fait exceptionnel. Cette situation unique n'empêche pas cette présidente de chambre d'assumer pleinement ses fonctions à la Cour. Ses fonctions, au sein de cette AAI, ne sont pas totalement à temps plein et dépendent des saisines. Mais il faut être attentif à ce que le magistrat exerce ses fonctions pour lesquelles il est rémunéré. Ainsi, outre leur traitement indiciaire, les magistrats bénéficient d'un régime indemnitaire basé à 80 % sur leur niveau d'activité. Un tel mécanisme, qui s'apparente à une véritable prime au rendement, prend en compte l'activité réelle des magistrats. De ce fait, une éventuelle multiplication des AAI poserait problème. Je ne saurais formuler de recommandation, mais je ne pourrais que me réjouir du resserrement du nombre des AAI. Et je regrette lorsque le Parlement m'impose de désigner des membres en activité, comme ce fût le cas pour le Conseil supérieur de l'Agence France-Presse : je n'ai pas su expliquer qu'un magistrat honoraire était en mesure de remplir les mêmes fonctions que son homologue en activité, sans que cela pèse sur le fonctionnement de la Cour des comptes. Certains parlementaires ont d'ailleurs souligné que les parlementaires honoraires n'étaient pas attributaires de fonctions nouvelles. Les choses me paraissent devoir se passer différemment selon qu'on est un élu ou membre d'une juridiction.

M. Pierre-Yves Collombat. – La question de l'indépendance est en effet épineuse. On constate cependant que toutes les carrières ne se font pas exclusivement à l'intérieur des grands corps et le fait de sortir est bien souvent un accélérateur de carrière et les magistrats ne sont pas des bénédictins enfermés dans leur tour d'ivoire. L'indépendance est une question de caractère plus que de statut. Que dire d'ailleurs des membres des grands corps nommés sans passer par les concours administratifs ? Cette porosité ne peut que conduire à questionner l'indépendance que vous évoquez.

Par ailleurs, je reste persuadé qu'on devrait pouvoir trouver en dehors des grands corps des personnes capables de remplir de telles fonctions ! Une plus grande diversité de recrutement permettrait ainsi de remédier au sentiment « d'entre soi » qui caractérise le fonctionnement d'un certain nombre d'autorités administratives indépendantes. L'idée selon laquelle la magistrature confère une indépendance me paraît particulièrement rapide et il faudrait sans doute y regarder d'un peu plus près !

M. Didier Migaud. – Rien n'empêche au législateur d'élargir le recrutement des collèges. Les sorties et les carrières alternées s'avèrent utiles aux juridictions. Elles évitent, justement, ce syndrome d'enfermement dans une tour d'ivoire. Les magistrats ayant exercé des fonctions opérationnelles ont un regard différent sur le contrôle, une fois de retour dans les cadres.

Outre l'indépendance, la collégialité est la règle et innerve le fonctionnement de la Cour des comptes ; elle est la source de toute décision, un rempart contre la dimension partisane qu'on peut toujours reprocher à tel ou tel en fonction de son parcours. Les membres de la Cour des comptes ont une pratique de la collégialité, mais ils ne prétendent nullement avoir le monopole en la matière.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Avoir eu dans sa carrière une expérience extérieure peut être considéré comme un élément positif. Il faut de tout !

M. Didier Migaud. – En effet, il faut de tout !

M. Pierre-Yves Collombat. – Certes, mais on n'est pas nécessairement indépendant parce qu'on est magistrat.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Mais un certain nombre de choses me pose problème lorsqu'on avance l'indépendance comme critère de création d'une autorité administrative indépendante. En effet, lorsque des membres de cabinet ministériel, après avoir préparé la création d'une autorité administrative indépendante, en exerce la présidence ou en gère l'administration, vous me permettez de considérer que ce n'est pas le chemin le plus sage. Nous connaissons ces exemples et ils seront mentionnés dans notre rapport.

J'aurais une dernière question sur la Haute autorité pour la transparence de la vie publique. Comment choisissez-vous les membres de la Cour des comptes qui travaillent pour cette Haute autorité, car son Président, que nous avons auditionné, nous a indiqué qu'il ne choisissait pas ses collaborateurs. Ainsi, comment vous assurez-vous de la neutralité des personnes que vous désignez et dont la mission consiste à contrôler les déclarations fournies par les élus?

M. Didier Migaud. – L'indépendance c'est principalement être à l'abri de toute pression. C'est pourquoi, je serais plus nuancé que vous. Notre statut le garantit même s'il s'agit d'une condition qui peut certes ne pas s'avérer suffisante.

Sur la Haute autorité de la transparence de la vie publique, qui est encore récente, il importe de distinguer entre les collaborateurs, qui travaillent avec le président, et les membres ainsi que les rapporteurs. Ces derniers sont effectivement désignés par le Vice-président du Conseil d'État, le Premier président de la Cour de cassation et le Premier président de la Cour des comptes, puisqu'ils doivent présenter des garanties d'indépendance avérées. Ces nominations nous posent également problème, car à partir du moment où nos magistrats travaillent pour la Haute autorité, ils ont moins de disponibilité pour leurs activités à la Cour des comptes.

Que les rapporteurs soient des membres du Conseil d'État, de la Cour des comptes et de la Cour de cassation me paraît plutôt une garantie, du fait de leur totale indépendance et de leur regard objectif qui est par ailleurs soumis à la collégialité de la Haute autorité. S'agissant des collaborateurs directs, je ne sais comment leur nomination se déroule, mais je doute qu'on puisse imposer au président de la Haute autorité une personne qu'il n'apprécierait pas.

M. Michel Canevet. – Nous avons bien compris, à la lueur de vos propos que le Haut Conseil des finances publiques ne devait pas être identifié à une autorité administrative indépendante, mais plutôt à une autorité consultative émettant des avis comme il en existe un grand nombre dans notre pays. Tout à l'heure, notre rapporteur évoquait les conditions de création des AAI par la loi et il nous faut demeurer vigilants quant l'évolution de leur nombre. Aussi, à l'examen du rapport d'activité du Haut Conseil des finances publiques, j'observe, sur les exercices 2013 et 2014, une très nette différence entre la prévision et l'exécutions de son budget. Est-ce le Haut Conseil qui prépare son budget ou celui-ci relève-t-il de propositions gouvernementales qui sont ultérieurement validées par le Parlement ? Il est manifeste que les prévisions budgétaires du Haut Conseil ont été surdimensionnées par rapport à ses réels besoins.

M. Didier Migaud. – Ces sommes sont peu importantes, mais elles sont prises sur le budget de la Cour des comptes. Le Haut Conseil a été créé et rattaché à la Cour des

comptes et est par conséquent financé sur l'enveloppe de l'ensemble des juridictions financières. Mais à partir du moment où un programme a été créé, il nous faut faire apparaître un budget, ce qui n'est pas sans difficulté pour la Cour des comptes. J'ai d'ailleurs proposé à l'époque aux rapporteurs de ne pas créer de programme, à partir du moment où le Haut Conseil était rattaché à la Cour des comptes qui en assurait la gestion.

Il existait également un problème d'affichage puisqu'un budget insignifiant aurait conduit à relativiser l'importance de ce Haut Conseil, récemment créé. Le fait d'avoir un programme complique les choses et n'apporte pas grand-chose ! On se livre à cet exercice de faire apparaître un projet de budget et il m'incombe de le faire exécuter avec un maximum de rigueur.

En outre, le Parlement et le Gouvernement ont souhaité que le Haut Conseil ait la capacité de commander des études à d'autres instances, d'où la nécessité de prévoir des crédits complémentaires. En fait, pour le moment, nous n'avons pas encore éprouvé ce besoin d'où ce décalage entre prévision et exécution, qui n'est nullement une perte. Nous essayons en outre de calculer au plus juste le fonctionnement du Haut Conseil. Pour assurer son indépendance, il faut reconnaître un budget en conséquence à ce Haut Conseil.

Après, la question de savoir si ce Haut Conseil est une autorité administrative indépendante ou une institution *sui generis* ? Honnêtement, cette qualification n'est pas un sujet pour les membres du Haut Conseil.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – C'est une question pour nous.

M. Didier Migaud. – C'est en effet une question compte tenu du nombre d'autorités administratives indépendantes.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – En plus, votre Haut Conseil dispose d'un programme dédié, alors que toutes les autorités administratives n'en ont pas !

M. Didier Migaud. – Ce programme n'est absolument pas une nécessité !

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Ces AAI se situent hors-champ du contrôle hiérarchique du Gouvernement ; pourtant leur contrôle est une nécessité. Le contrôle du Parlement se limite pratiquement à l'enregistrement d'un rapport annuel d'activités et ne me paraît ni satisfaisant ni suffisant. Concernant le programme de contrôle de la Cour des comptes, toutes les AAI n'ont pas été, à ce jour, contrôlées par vos services. L'ordonnateur est généralement le président de l'AAI et pour les autorités de taille importante, le comptable est le contrôleur budgétaire et comptable ministériel, mais je ne suis pas certaine que cette répartition des tâches vaut pour l'ensemble.

Quant au Haut Conseil, il ne s'agit pas seulement d'une division de la Cour des comptes, du fait de sa composition élargie à des personnalités extérieures et je pense que c'est une bonne chose.

J'insiste à nouveau sur cette question du contrôle, car plus les travaux de notre commission d'enquête avancent, plus nous nous rendons compte du champ énorme que les AAI représentent dans notre administration française.

M. Didier Migaud. – Madame la Présidente, je m'arrêterais juste sur un dernier point : les autorités administratives indépendantes s'avèrent très diverses les unes des autres,

tout en présentant des enjeux très distincts pour les finances publiques. Au-delà de ce constat, en tant que responsable de la programmation des contrôles, il me paraît essentiel de les avoir toutes contrôlées à un horizon de cinq ans. Je le rappellerai aux Présidents de chambres, mais le fait qu'une autorité administrative indépendante ait connaissance d'un contrôle est important. Il faut d'ailleurs que nous nous prenions en compte la durée du mandat de ses membres pour arrêter un ordre de contrôle.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Les présidents des autorités administratives indépendantes en sont d'ailleurs demandeurs !

M. Didier Migaud. – Dans le cadre de notre programmation annuelle, nous contrôlons toujours des AAI. Mais il faut veiller à les avoir toutes contrôlées dans le cas d'une programmation pluriannuelle. À moins que vous ne décidiez d'en créer beaucoup d'autres !

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Je ne pense pas que ce soit une préconisation formulée par notre commission d'enquête !

La réunion est levée à 16 h 08.

Audition de Mme Christine Thin, présidente du commissariat aux comptes (H3C)

La réunion reprend à 16 heures 13

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Mes chers collègues, nous poursuivons nos travaux en recevant Christine Thin, présidente du Haut Conseil du commissariat aux comptes (H3C). Vous êtes accompagné de M. Philippe Steing, secrétaire général.

Le H3C, autorité chargée de la régulation et de la supervision de la profession de commissaire aux comptes, a été créé par la loi du 1^{er} août 2003 de sécurité financière. Institué auprès du garde des Sceaux, le H3C a été qualifié d'autorité publique indépendante (API) en 2008.

Cet organisme est doté de ressources propres prélevées sur la profession des commissaires aux comptes. Le H3C promeut les bonnes pratiques professionnelles, émet un avis sur les normes d'exercice professionnel élaborées par la Compagnie nationale des commissaires aux comptes, joue le rôle d'instance d'appel des décisions des commissions régionale en matière de discipline, d'honoraires et d'inscription, supervise des contrôles des commissaires aux comptes et émet des recommandations.

Nous souhaiterions en savoir plus sur les conséquences de votre qualification d'autorité publique indépendante, s'agissant de vos ressources, de votre fonctionnement et des contrôles auxquels vous êtes soumis.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mme Laurence Thin et M. Philippe Steing prêtent serment.

Mme Christine Thin, présidente du Haut Conseil du commissariat aux comptes. – C'est à la suite des affaires Enron et Parmalat qu'on a assisté à la mise en cause de

la surveillance des marchés et des acteurs financiers. Il s'agissait alors de tirer les leçons de cette crise de confiance, et d'améliorer évidemment la stabilité du système financier.

La loi de sécurité financière de 2003, et, au plan européen, une directive de mai 2006 ont été adoptées.

Ces textes ont construit une nouvelle architecture de régulation de l'audit, qui repose sur la mise en place d'autorités publiques de surveillance des auditeurs et sur le renforcement des règles professionnelles, en particulier en matière de déontologie et d'indépendance des auditeurs qui, en France, sont les commissaires aux comptes.

Par la suite, la crise financière de 2008 et la faillite de Lehman Brothers ont amené une nouvelle réaction des instances européennes. C'est ainsi qu'une directive et un règlement, publiés au printemps 2014 et qui seront applicables en juin 2016, ont renforcé la régulation de l'audit en tant qu'élément fondamental de la sécurité des marchés.

En 2003, le H3C constitue donc un des éléments clé de la réponse apportée par la France à la crise de confiance dans les marchés financiers. La loi de sécurité financière met fin à la situation d'autorégulation de la profession en créant le H3C, autorité indépendante de surveillance de la profession de commissaire aux comptes. C'est ainsi que la France a anticipé la directive « audit » de 2006, appelée huitième directive : elle impose à chaque État membre la mise en place d'un système de supervision de l'audit et organise la coopération des régulateurs européens de l'audit.

Par ailleurs, un groupe d'experts, le Groupe européen des organes de supervision de l'audit (EAOB), a été mis en place par la Commission européenne. Cette instance, présidée par la Commission européenne, organise la coopération entre les régulateurs ; elle assiste également la Commission européenne dans la mise en œuvre des textes européens. Le H3C, ainsi que ses homologues européens, sont membres de ce groupe.

Le désir de sécurisation de la vie économique a également entraîné la création, dans de nombreux pays tiers, d'organes publics de supervision de l'audit.

Au vu du constat d'une internationalisation des relations financières et de l'existence de grands réseaux mondiaux de l'audit, il est apparu nécessaire aux régulateurs de se concerter, et d'être ainsi en mesure d'apporter des réponses communes aux défaillances qui pourraient être relevées dans les différents pays.

Le H3C a aujourd'hui plus de cinquante homologues dans le monde, sur tous les continents, homologues qui se rassemblent au sein d'un forum international, *l'International Forum of Independent Audit Regulators (IFIAR)*, qui permet l'adoption de méthodes de contrôle communes, ainsi que le partage des résultats des contrôles qualité effectués dans les réseaux d'audit à travers le monde.

Par ailleurs, le H3C a mis en place des accords bilatéraux de coopération avec les États-Unis, le Canada et la Suisse.

Ces accords s'inscrivent dans le système de coopération avec les États tiers mis en place par la huitième directive. Ils permettent l'échange d'informations entre autorités de contrôle, ainsi que la réalisation de contrôles conjoints avec notre homologue américain, que ce soit sur le sol français ou sur le sol américain. Le H3C a d'ailleurs conduit une opération de contrôle aux États-Unis.

Ces relations du H3C avec ses homologues font partie de la mission qui lui a été assignée dès sa création par la loi de sécurité financière, inscrite dans le code de commerce.

Aujourd'hui, le H3C a le statut d'autorité publique indépendante (API). C'est un changement qui a été voulu par l'État en 2008, à l'occasion de la transposition dans le droit national de la huitième directive, afin de donner au H3C l'autonomie financière et la personnalité morale.

Auparavant, le H3C était autorité administrative, et ses crédits étaient inscrits au budget du ministère de la justice. Au bout de quelques années, il a été constaté que ce fonctionnement était voué à l'échec, l'État n'étant pas en capacité de doter le H3C de ressources suffisantes ni de recruter des contrôleurs experts de l'audit.

C'est ainsi qu'il a été relevé que les conditions de fonctionnement du H3C ne répondaient pas aux exigences de la directive européenne, notamment en matière de financement.

Au Sénat, le rapporteur du projet de loi de finances pour 2008 avait fait valoir que la Commission européenne étant particulièrement vigilante concernant le financement du système de supervision, il convenait de mettre le plus rapidement possible le H3C en conformité avec les règles communautaires.

Un tel financement devait permettre de répondre plus rapidement et plus efficacement aux missions du H3C, tout en lui permettant de développer son activité internationale ; il devait également assurer la possibilité pour le H3C de remplir l'intégration ses missions et, par là même, de défendre le système de commissariat aux comptes à la française.

Les crédits du H3C ne sont plus inscrits au budget de l'État depuis 2008, l'activité étant financée par des contributions versées par les commissaires aux comptes. Un financement complémentaire est apporté par la Compagnie nationale des commissaires aux comptes (CNCC) pour rémunérer les contrôleurs qui, à l'origine recrutés par la compagnie, ont été intégrés dans le personnel du H3C depuis 2010.

Le H3C est constitué de douze membres indépendants, dont la moitié est issue de la société civile et repose sur des services placés sous la direction et la responsabilité de Philippe Steing, secrétaire général, ici présent. Cette architecture est classique pour les API. Actuellement une cinquantaine de personnes font partie des services du H3C.

Les contrôles et leur supervision mobilisent deux tiers des moyens du H3C ; il contrôle en effet soit avec ses propres contrôleurs, soit au moyen d'une délégation à des contrôleurs professionnels, délégation strictement encadrée et révisée par les services internes – 1 400 cabinets par an, 1 200 ne détenant pas de mandat dans des sociétés dites « entités d'intérêt public » (EIP). Les EIP sont les sociétés cotées, les établissements financiers, les compagnies d'assurance, les mutuelles et, en France – ce qui est un peu particulier – les associations recevant des subventions publiques ou des fonds levés dans le public.

On compte environ 6 600 cabinets en France, les cabinets constituant les unités d'exercice de la profession, 14 000 commissaires aux comptes inscrits, répartis dans lesdits cabinets, générant au total 2,3 milliards d'euros d'honoraires pour l'année 2013.

À l'issue des contrôles, le secrétariat général adresse des recommandations à tous les cabinets contrôlés et peut saisir à toutes fins les procureurs généraux de la situation de ces cabinets, ce qu'il a fait à 260 reprises depuis 2011 au vu des résultats des contrôles. Il ne bénéficie pas, en revanche, de l'exercice direct de l'action disciplinaire.

Le H3C participe également à l'élaboration des normes d'exercice professionnel, qui guident en la sécurisant la démarche du commissaire aux comptes. Il rend des avis sur l'application du code de déontologie et examine les situations pratiques qui lui sont soumises par les commissaires aux comptes, les entreprises ou par les autorités publiques.

Notre action européenne et internationale est en plein essor. Les sujets de régulation de l'audit se traitent aujourd'hui au niveau mondial pour être en adéquation avec la taille des réseaux d'audit et les entités dont ils certifient les comptes.

Nous travaillons quotidiennement avec nos homologues étrangers et les rencontrons plusieurs fois par an.

Une réforme des textes européens de 2014, évoquée rapidement tout à l'heure, va conduire à des modifications substantielles de l'organisation et de certaines des missions du H3C, notamment en matière de procédure disciplinaire. La Chancellerie a été habilitée par le Parlement à traduire dans la législation nationale les exigences du règlement et de la directive par voie d'ordonnance. Celle-ci est en cours de finalisation.

Mais, en toute hypothèse, il nous incombe de veiller à maintenir nos compétences et nos moyens à la hauteur des risques que nous sommes en charge de réguler.

Les enjeux pour l'économie sont importants. Il s'agit d'assurer la crédibilité de la profession, notamment lorsque les commissaires aux comptes opèrent à l'étranger, mais pas seulement et, surtout, de s'assurer, à travers la qualité de l'audit dont nous sommes les garantes, que la fiabilisation des comptes des entreprises, qui est l'essence de la mission des auditeurs, est correctement assurée.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Vous avez eu l'amabilité de répondre au questionnaire que nous vous avons adressé, et vous nous avez précisé qu'en avril 2014, les instances européennes avaient adopté une directive renforçant la supervision des auditeurs. Son entrée en vigueur en juin 2016 aura un impact sur les missions et les ressources du H3C en cours d'évaluation. Quelles en sont les conséquences sur votre budget, vos effectifs et votre fonctionnement ?

Mme Christine Thin. – Concrètement, nous savons qu'un certain nombre de missions vont nous incomber dans leur intégralité.

J'ai parlé des contrôles, notamment des cabinets EIP, et expliqué que nous en réalisons nous-mêmes avec nos contrôleurs. En fait, jusqu'à présent, nous menons les contrôles des cabinets intervenant dans les secteurs les plus à risque, systématiquement les quatre plus grands cabinets – les réseaux mondiaux – puis les cabinets qui ont des mandats dans des secteurs particulièrement risqués ou qui sont particulièrement importants.

Nous avons, jusqu'à présent, la possibilité de déléguer une partie de la réalisation matérielle des opérations de contrôle, à l'exception de la supervision générale ; chaque année, le H3C prenait une décision établissant des critères objectifs, qui permettaient de détailler les

contrôles réalisés par nos contrôleurs et ceux délégués à la Compagnie nationale des commissaires aux comptes.

Par ailleurs, tout le secteur non EIP est actuellement contrôlé par des contrôleurs professionnels, dans le cadre des compagnies régionales des commissaires aux comptes.

Par l'effet de la nouvelle législation européenne, il sera impossible de déléguer quelque contrôle EIP que ce soit. Cela va nécessairement nous amener à recruter des contrôleurs supplémentaires pour faire face à l'accroissement de nos tâches.

Par ailleurs, nous ne sommes jusqu'à présent pas dotés du pouvoir d'enquête d'initiative à partir d'un signalement. Nous sommes donc obligés de nous tourner vers le ministère de la justice. L'Autorité des marchés financiers (AMF) peut aussi déclencher des contrôles dans le cadre de sa propre activité, mais ce n'est pas notre cas.

Or la nouvelle réglementation impose que l'autorité compétente, qui doit être mise en place dans chaque État membre, soit dotée d'un pouvoir d'enquête.

Nous devons également être investis de la responsabilité finale en matière de contrôle, mais aussi de discipline, d'inscription, d'élaboration des normes. La Chancellerie est en train d'affiner ce qu'il faut entendre par cette responsabilité finale.

Vous avez bien compris que notre système disciplinaire, qui est extrêmement complexe, est hérité de l'époque où la profession était autorégulée, avec des commissions de discipline dans l'orbite des cours d'appel, et un appel devant une commission nationale. On a au départ simplement substitué le H3C à la Commission nationale d'appel, mais il s'agit d'un système extrêmement complexe, qui ne nous permet pas aujourd'hui de considérer que nous avons cette responsabilité finale. C'est pourquoi j'évoquais tout à l'heure une réflexion sur la mise à plat du système de procédure disciplinaire.

Il en est de même pour ce qui concerne les inscriptions, actuellement décidées dans les chambres régionales d'inscription, qui sont les chambres de discipline statuant sous une autre étiquette. Nous n'en connaissons quant à nous qu'en cas d'appel. Or, nous devons en avoir la responsabilité finale.

La limite du système s'est d'ailleurs révélée au moment où des demandes d'inscription de cabinets de pays tiers de l'Union européenne ont commencé à affluer. Certains se sont vus refuser l'inscription par la chambre régionale compétente à l'égard des cabinets étrangers. Nous ne pouvions être saisis de cette situation que par le biais d'un appel. Ce système étant pratiquement unique à l'échelon mondial du fait de sa complexité, cela a provoqué un peu de flottement à l'époque. C'est ce qui explique qu'il est important que tout ceci soit mis à plat, bien que cela nous impose de nouvelles tâches.

Une autre mission va nous incomber du fait de l'effet direct de la réforme de l'audit : il s'agit de la surveillance de l'état du marché de l'audit, et notamment de la concentration de ce marché.

Le Livre vert de 2010 a constaté la très forte concentration du marché de l'audit sur les quatre grands réseaux mondiaux dans un certain nombre de pays. La France est moins touchée que d'autres par cette concentration ; notre pays dispose en effet d'un très grand nombre de cabinets de commissaires aux comptes dont le domaine est par ailleurs très vaste.

Indépendamment, obligation va à présent être faite aux régulateurs de l'audit européen d'exercer cette surveillance et d'en faire rapport à l'organisme qui contrôlera et coordonnera les régulateurs. Nous devons réaliser le premier rapport pour le mois de juin 2016, date de mise en œuvre de la réforme de l'audit.

Tout cela va nécessiter des travaux supplémentaires. Nous avons essayé d'en mesurer les conséquences en termes de recrutement ; elles sont limitées, mais compte tenu du niveau des personnels que nous cherchons à recruter, et surtout du niveau des rémunérations du secteur de l'audit, ceci aura un impact financier évident.

M. Philippe Steing, secrétaire général du Haut Conseil du commissariat aux comptes. – Dans l'attente du texte de la Chancellerie, nous avons élaboré des hypothèses hautes et basses. Nous avons pensé qu'une dizaine de personnes supplémentaires seraient nécessaires en renfort, mais il pourrait en fait s'agir de quinze, ou au contraire de cinq.

C'est un chiffre qu'il faut avancer avec prudence, mais qui peut avoir d'importantes conséquences financières, car nous sommes tenus de recruter des personnes extrêmement qualifiées, qui possèdent des spécialités très rares, et donc très coûteuses.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Vous allez donc devenir un « super ordre » des commissaires aux comptes ! Madame la présidente, vous venez de la Cour de cassation, et c'est une grande satisfaction de voir que le droit va enfin contrôler le chiffre !

Mme Christine Thin. – Vaste question !

M. Jacques Mézard, rapporteur. – C'est devenu tellement rare que cela mérite d'être salué.

Depuis 2003, date de sa création, vous présidez cette autorité administrative indépendante, dont je vous avoue que je ne connaissais pas l'existence. C'est dire si vous avez donné satisfaction.

Comment faisiez-vous pour assumer en même temps vos tâches de magistrat à la Cour de cassation et de présidente de cette autorité administrative indépendante ?

Mme Christine Thin. – Cela n'a pas été facile. Je le mets au passé pour deux raisons : je suis en effet aujourd'hui magistrat honoraire et, en outre, le statut du président de la H3C a été réformé en cours de route.

J'ai exercé les deux concurremment pendant cinq ans. Ce fut très compliqué, d'autant que je n'ai pas de véhicule de fonction – c'est un choix. J'ai passé des heures dans les transports en commun pour me rendre de mon bureau de la Cour de cassation à mon bureau du H3C, et vice-versa. Cela a été possible en phase de démarrage, la prise d'activité ayant été progressive.

Au bout d'un moment toutefois, cela n'a plus été envisageable, du fait de l'augmentation des attributions et de l'activité du H3C, et du développement de son activité internationale, qui m'a obligée personnellement à accomplir un certain nombre de déplacements, certes limités dans l'année. En outre, la profession avait besoin de davantage de présence de ma part sur le terrain. J'étais dans l'incapacité de me rendre dans les compagnies régionales, mon emploi du temps étant extrêmement contraint.

C'est pour toutes ces raisons que le législateur a inscrit dans le code de commerce le fait que l'emploi de président du H3C est un emploi à temps complet.

À partir de décembre 2007, j'ai été mise à la disposition du H3C par la Cour de cassation, afin d'exercer ma fonction à temps complet.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Votre activité est importante : depuis 2010, le secrétaire général de la H3C a adressé près de 960 recommandations individuelles aux cabinets EIP contrôlés et plus de 5 600 aux cabinets non EIP. Vous avez saisi le procureur général de la situation de 46 cabinets EIP et de 220 cabinets non EIP. Il y a donc du ménage à faire ! Pouvez-vous nous en dire plus ?

Mme Christine Thin. – Les contrôles obéissent à une périodicité. Nous devons contrôler chaque cabinet EIP au moins une fois tous les trois ans, et chaque cabinet non EIP au moins une fois tous les six ans. Le volume des contrôles est de ce fait très important, ainsi que du fait du nombre de cabinets présents sur le territoire.

En outre, nous développons de plus en plus une approche par les risques, en lien avec nos homologues étrangers, pour sélectionner les cabinets que nous contrôlons en priorité, la périodicité de trois ans ou de six ans constituant un minimum obligatoire. Nous avons donc décidé de contrôler chaque grand réseau tous les ans.

Sachez aussi que chaque contrôle se termine par l'envoi d'un document qui peut être un *satisfecit* mais qui, dans la plupart des cas, comporte des recommandations. Nous avons élaboré une graduation en fonction des améliorations que nous estimons nécessaires. Cela peut aller d'une simple recommandation, avec vérification de sa mise en place lors du contrôle suivant, jusqu'à une recommandation avec un nouveau contrôle rapide, en passant par une demande de mise en place d'un plan d'amélioration, qui doit être ensuite justifié auprès du H3C.

La décision a été prise de saisir les procureurs généraux – qui, en ce domaine, comme en matière pénale, ont l'appréciation de l'opportunité des poursuites, ainsi qu'en matière disciplinaire – des cas d'incompatibilité avérée, de manquements, d'insuffisances, de violation des règles professionnelles réitérées contrôle après contrôle.

Ce sont des cas sérieux, soit de méconnaissance totale des règles professionnelles – cela existe – soit une réitération de ces manquements et un refus de l'intéressé de se conformer aux recommandations qui lui sont adressées.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Le nombre de saisines du parquet général a attiré mon attention...

Mme Christine Thin. – Il s'agit d'un chiffre cumulé.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Certes, mais sur cinq ans, vous avez transmis au parquet général les dossiers de 46 cabinets EIP et de 220 cabinets non EIP !

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Il existe quand même un contrôle des compagnies régionales...

Mme Christine Thin. – Non, les compagnies régionales contrôlent les cabinets non EIP uniquement sur délégation, mais nous centralisons tous les rapports de contrôle,

qu'ils soient réalisés par nos propres contrôleurs, par la Compagnie nationale dans les cabinets EIP délégués, ou par les compagnies régionales dans les cabinets non EIP.

Tous les rapports de contrôle sont examinés au sein du H3C. Ces chiffres concernent donc l'intégralité du contrôle des cabinets.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Réalisez-vous un contrôle sur place et non pas uniquement sur pièces ?

Mme Christine Thin. – Bien sûr !

Ce contrôle s'articule autour de deux lignes directrices. La première concerne l'organisation du cabinet – procédures mises en place pour assurer notamment l'indépendance des membres du cabinet appelés à réaliser l'audit, mais aussi des obligations de formation, etc.

En second lieu, on vérifie sur certains mandats la façon dont a été réalisé l'audit et si l'opinion émise par le commissaire aux comptes à l'issue de ses travaux est justifiée, notamment grâce à la documentation qu'il a introduite dans son dossier.

Parmi les manquements et les insuffisances que nous relevons figurent beaucoup d'insuffisances de documentation. Bien souvent, nous ne pouvons dire si l'audit a abouti à une mauvaise opinion ou que les comptes n'auraient pas dû être certifiés, la mauvaise qualité du dossier ne nous permettant pas d'affirmer que cela a été le cas.

Nous relevons par ailleurs des insuffisances dans la conduite même de la mission d'audit. C'est plus fâcheux encore, puisque certaines zones de l'activité de l'entreprise risquent d'avoir échappé au contrôle.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Nous vous avons demandé dans notre questionnaire un complément de réponse sur le fait que vous aviez présenté des observations dans le cadre de deux pourvois devant le Conseil d'État. Vous nous avez répondu que « *ces observations visaient dans un cas la date de prise d'effet de la radiation de la liste des commissaires aux comptes prononcés à titre disciplinaire* » et, dans un second cas, « *mise en cause de l'impartialité d'un des membres du H3C, compte tenu des autres fonctions exercées par ce membre* ».

Pouvez-vous nous en dire plus ?

Mme Christine Thin. – L'impartialité d'un des membres représentant les entreprises a été mise en cause ; le commissaire aux comptes faisant l'objet des poursuites disciplinaires avait été, en 2002 ou 2003, l'un des commissaires aux comptes de l'entreprise dont cette personne est aujourd'hui directeur de l'audit interne.

L'intéressé m'a fourni deux documents, dont une attestation émanant d'un des responsables de l'entreprise en question. Il a été démontré qu'il n'avait jamais été en contact avec ce commissaire aux comptes, le cabinet n'étant plus commissaire aux comptes de l'entreprise, lui-même, en tant que directeur de l'audit interne, étant aujourd'hui encore mis à l'écart de toute relation avec les commissaires aux comptes. Ce prétendu lien n'existait donc pas, et la preuve en a été apportée. Le Conseil d'État a d'ailleurs écarté ce grief.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Vous nous avez indiqué les liens avec d'autres structures indispensables, en particulier les quatre entités dont vous avez rappelé l'existence. On le comprend face à l'évolution du numérique et de la mondialisation des transactions financières, mais qu'en est-il chez nos voisins européens ? Existe-t-il des autorités équivalentes à la vôtre ou d'autres modes de fonctionnement ?

Mme Christine Thin. – À ma connaissance, du fait des exigences de la huitième directive et de la nouvelle réglementation européenne, il est obligatoire de disposer d'une autorité en charge de la supervision et de la régulation de l'audit. Celle-ci se met en place. Certains pays sont moins avancés que les principaux leaders européens, mais une autorité se met partout en place.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – S'agit-il pour autant d'autorités administratives indépendantes ?

Mme Christine Thin. – Ce sont des autorités indépendantes, sauf peut-être chez certains nouveaux entrants, où l'on peut trouver des autorités adossées à une autorité gouvernementale, mais il existe nécessairement une structure dédiée.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – La question porte sur la nature de l'autorité...

Mme Christine Thin. – Les Allemands ont une commission indépendante.

En Grande-Bretagne, il existe une série de commissions, dont chacune a sa spécialité, et qui sont placées sous l'autorité factière d'une commission qui chapeaute toutes ces commissions œuvrant dans le domaine financier. Un des organismes s'occupe spécifiquement de l'audit.

Aux Pays-Bas, il existe une autorité publique qui joue en même temps le rôle de l'autorité de marché, mais qui comporte en son sein un département autonome dédié à l'audit. La situation est identique en Italie. L'Espagne compte une autorité indépendante, ainsi que le Portugal et les anciens pays de l'Est voient également des autorités indépendantes se mettre en place.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Avez-vous déjà fait l'objet d'un contrôle ?

Mme Christine Thin. – Pas encore ! Nous sommes placés sous le contrôle de la Cour des comptes, qui ne nous a pour l'instant jamais contrôlés. Nous lui adressons scrupuleusement tous les ans notre compte financier, mais je sais que ce contrôle arrivera un jour.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Il semblerait que depuis que vous avez été créé, il n'y a jamais eu de contrôle, ni de la Cour des comptes ni du Parlement.

Mme Christine Thin. – C'est vrai. J'ai reçu la semaine dernière une demande de l'inspection des finances, le Premier ministre l'ayant saisie d'une mission de contrôle des différentes autorités administratives et autorités publiques indépendantes.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – C'est un curieux hasard ! Peut-être le Parlement sert-il encore à quelque chose...

M. Philippe Steing. – Nous remplissons tous les ans un questionnaire pour la commission d'évaluation des politiques publiques. Il existe donc une confrontation avec cette commission. Nous ne sommes tout de même pas « hors sol » !

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Ce n'est pas parce que nous faisons cette constatation que nous pensons que vous fonctionnez n'importe comment ! Il n'y a là aucun lien de cause à effet.

Vous êtes cependant la seule, parmi les AAI financièrement les plus lourdes, à n'avoir jamais subi aucun contrôle de qui que ce soit, en douze ans.

Mme Christine Thin. – Je ne dirai pas que c'est parce qu'un des membres de la Cour des comptes siège au sein du collège ! Cela donne confiance...

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Ce n'est vraiment pas une exception ! Les autorités administratives indépendantes où ne siège aucun membre de la Cour des comptes, du Conseil d'État ou de la Cour de cassation constituent une espèce extrêmement rare !

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Vous n'êtes pas directement financés par des deniers publics. Ce peut être une explication...

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Vous avez cependant fonctionné durant une certaine période avec des crédits budgétaires.

Mme Christine Thin. – Nous n'avions pas de budget propre, ni même de ligne dédiée au sein du budget du ministère de la justice. Les recrutements étaient notamment réalisés par le ministère et nos frais de déplacement étaient également engagés et réglés par le ministère.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Alors même que vous étiez une autorité administrative indépendante ! Vos moyens ne relèvent à présent plus de la Chancellerie, mais de cotisations émanant des commissaires aux comptes : vous prenez l'argent là où il est !

Mme Christine Thin. – Là où le législateur a bien voulu le prendre pour nous le donner ! Cela nous vaut de payer chaque année à l'État 500 000 euros de taxes sur les salaires. Nous abondons donc le budget de l'État.

M. Philippe Steing. – Grâce à notre activité !

Mme Christine Thin. – La France a pour cela un génie particulier que nous ne pouvons que saluer ! On pourrait l'exporter...

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Un commissaire du Gouvernement assiste à vos délibérations. Est-ce compatible avec l'indépendance, et cela vous sert-il à quelque chose ?

Mme Christine Thin. – Oui, c'est utile. Il est là pour exprimer la position des pouvoirs publics, principalement celle du ministère de la justice, puisque c'est un membre de la direction des affaires civiles qui représente le directeur en titre. Il n'a par ailleurs pas de voix délibérative : il est simplement là pour nous apporter un éclairage sur la position gouvernementale, s'il y en a une ou, plus fréquemment, préciser l'interprétation des textes. Sa présence est donc très importante.

Il n'est pas uniquement présent lors des travaux du collège, mais également au moment des travaux des commissions spécialisées. Il n'a pas de pouvoir de décision ; en revanche, le directeur général du Trésor est représenté au sein du collège.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Cela pose quand même une question par rapport à l'indépendance, sans avoir aucun doute sur votre conception de celle-ci, madame.

Mme Christine Thin. – Avant d'être présidente du H3C, j'ai été durant trois ans membre du collège de la Commission des opérations de bourse (COB).

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Nous l'avons en effet relevé ; nous lisons avec intérêt les *curriculum vitae* des responsables des autorités administratives indépendantes.

Mme Christine Thin. – C'est à cette occasion que j'ai découvert la notion de creuset.

Ces collègues qui réunissent des personnes d'horizons et d'origines professionnelles diverses, mêlant privé et public, avec des personnes de formation et de sensibilité très différentes, permettent selon moi de voir converger des opinions, des expériences, des modes de raisonnement, des approches diverses et de les fusionner pour aboutir à une décision.

Dans la situation actuelle, la moitié du collège est issue du secteur privé : ce sont des professionnels ou des représentants des entreprises. Les représentants du secteur public sont eux aussi divers. Je pense que c'est de cette confrontation que naît l'indépendance de ce collège.

M. Jean-Léonce Dupont. – Quels sont les rôles et l'utilité respectifs du H3C par rapport à l'ordre ?

Par ailleurs, pour nous convaincre totalement de votre indépendance, pourriez-vous nous dire le nombre de décisions du H3C qui n'ont pas suivi les conclusions du commissaire du Gouvernement ?

Mme Christine Thin. – Tout d'abord, il n'existe pas d'ordre pour les commissaires aux comptes, mais une organisation divisée en commissions régionales et la Compagnie nationale.

La Compagnie nationale est déclarée d'intérêt public ; elle remplit une mission différente de la nôtre en ce sens qu'elle assure une représentation de la profession et veille à ses intérêts. Nous sommes un organe de régulation externe à la profession et n'avons pas la même composition, ni le même statut qu'un ordre professionnel, comme l'ordre des experts-comptables.

La Compagnie nationale, aux termes du texte qui nous a institués, doit apporter son concours à la réalisation de notre mission. C'est pourquoi elle pouvait jusqu'à présent concourir, entre autres, à la réalisation des contrôles.

Il n'y a pas de conclusion formelle du commissaire du Gouvernement ; celui-ci apporte un éclairage. Certes, il est la voix du ministère en charge de ces questions, et a une autorité que lui confère sa connaissance de ces sujets et de la matière, mais ce n'est qu'une voix qui s'exprime.

Je suis hors d'état de vous répondre sur le nombre de délibérations suivant ses « conclusions », la seule chose que je puisse dire, c'est qu'il n'est pas systématiquement suivi.

La réunion est suspendue à 17 heures 03

Audition de M. Christian Noyer, président de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (sera publiée ultérieurement)

La réunion reprend à 17 heures 04

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est levée à 18 h 19

**MISSION COMMUNE D'INFORMATION SUR LA COMMANDE
PUBLIQUE**

Jeudi 8 octobre 2015

- Présidence de M. Philippe Bonnacarrère, président –

La réunion est ouverte à 8h20.

Examen du rapport d'information (sera publié ultérieurement)

La commission procède à l'examen du rapport de M. Martial Bourquin, rapporteur.

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 12 OCTOBRE ET A VENIR**

Commission des affaires économiques

Mercredi 14 octobre 2015

à 10 h 30

Salle n° 263

- Audition de M. André Yché, président du directoire de la Société nationale immobilière.

Section « Cheval » du groupe d'études Elevage »

Mercredi 14 octobre 2015

à 8 h 30

Salle n° 263

- Audition de MM. Jacques Poulet, directeur du Pôle animal de Coop de France, Bruno Colin, président filière Bovine de Coop de France, président de la Coopérative Agricole de Lorraine, Luc Desbuquois, président filière Aviculture de Coop de France, président de la Coopérative Aviplus - Unéal et François Monge, président filière Ovine de Coop de France, président de la coopérative Bergers du Soleil.

Cette audition portera sur la situation de la filière élevage.

Groupe d'études de l'énergie

Mercredi 21 octobre 2015

à 8 h 15

Restaurant du Sénat

Audition de M. Jean-Louis Bal, président du Syndicat des énergies renouvelables (SER).

Groupe d'études « Forêt et filière bois »

Mercredi 21 octobre 2015

à 8 h 30

Restaurant du Sénat

- Financement de la forêt en 2016 et avenir de la gestion forestière.

Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Mardi 13 octobre 2015

à 16 h 30

Salle Clemenceau

Captation vidéo

- Audition de M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur, sur la situation des réfugiés syriens et irakiens (en commun avec la commission des lois et le groupe de liaison, de réflexion, de vigilance et de solidarité avec les Chrétiens d'Orient et les minorités au Moyen Orient).

Mercredi 14 octobre 2015

à 9 h 30

Salle RD 204

- Audition de M. Louis Gautier, Secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), et de M. Guillaume Poupard, directeur général de l'agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI), sur les crédits de la cyberdéfense et du SGDSN du projet de loi de finances pour 2016.

à 10 h 30

Salle RD 204

<p>- Examen du rapport et du texte proposé par la commission pour le projet de loi n° 559 (2014-2015), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, autorisant la ratification de l'accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la Géorgie, d'autre part (M. Alain Gournac, rapporteur).</p>

à 16 h 30

Salle RD 204

- Audition de M. Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères et du développement international, sur le projet de loi de finances pour 2016.

Commission des affaires sociales

Lundi 12 octobre 2015

à 18 h 30

Salle n° 213

- Examen des amendements sur le texte de la commission n° 33 (2015-2016) sur la proposition de loi n° 444 (2014-2015), modifié par l'Assemblée nationale, relative à la protection de l'enfant.

Mardi 13 octobre 2015

à 13 h 30

Salle n° 213

- Éventuellement, suite de l'examen des amendements sur le texte de la commission n° 33 (2015-2016) sur la proposition de loi n° 444 (2014-2015), modifié par l'Assemblée nationale, relative à la protection de l'enfant.

Mercredi 14 octobre 2015

à 9 heures

Salle n° 213

- Auditions sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016/

à 9 heures :

- M. Nicolas Revel, directeur général de la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés.

à 10 h 30 :

- M. Jean-Louis Rey, directeur général de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale.

à 11 h 15 :

- M. Pierre Mayeur, directeur de la caisse nationale d'assurance vieillesse.

à 16 h 30

Salle Clemenceau

- Audition de Mme Marisol Touraine, ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016.

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mercredi 14 octobre 2015

à 9 h 45

Salle n° 245

- Désignation de rapporteurs sur le projet de loi n° 15 (2015-2016), adopté par l'Assemblée nationale, relatif à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine.

- Examen du rapport de Mme Corinne Bouchoux et élaboration du texte de la commission sur la proposition de loi n° 656 (2014-2015) relative à la suppression de la publicité commerciale dans les programmes jeunesse de la télévision publique.

Délai limite pour le dépôt des amendements en commission : lundi 12 octobre à 12 heures

- Examen du rapport de M. Michel Savin et élaboration du texte de la commission sur la proposition de loi n° 489 (2014-2015), adoptée par l'Assemblée nationale, visant à protéger les sportifs de haut niveau et professionnels et à sécuriser leur situation juridique et sociale.

Délai limite pour le dépôt des amendements en commission : lundi 12 octobre à 12 heures

à 16 h 30

Salle Médicis

Captation vidéo

- Audition de M. Thierry Mandon, Secrétaire d'État chargé de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, sur la rentrée universitaire.

Groupe d'études sur l'éducation populaire et la culture

Mardi 20 octobre 2015

à 16 heures

Salle A120

- Échange de vues sur le programme de travail pendant la session parlementaire 2015/2016.

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Mardi 13 octobre 2015

à 16 heures

Salle Médicis

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Table ronde sur la mesure des émissions des véhicules à moteur diesel, autour :

. de M. François Cuenot, Fédération Européenne pour le Transport et l'Environnement,

. de M. Bertrand-Olivier Ducreux, Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe),

. de l'Union technique de l'automobile, du motorcycle et du cycle (UTAC Ceram) (sous réserves),

. du Comité des constructeurs français d'automobiles (CCFA) (sous réserves),

. de représentants des constructeurs automobiles (sous réserves),

. de représentants de la Direction générale « Marché intérieur, industrie, entrepreneuriat et PME » de la Commission européenne (sous réserves).

Mercredi 14 octobre 2015

à 9 heures

Salle n° 67

- Examen des amendements sur le texte n° 17 (2015-2016), adopté par la commission, sur la proposition de loi tendant à consolider et clarifier l'organisation de la manutention dans les ports maritimes (M. Michel Vaspart, rapporteur).

- Examen du rapport et du texte de la commission sur la proposition de loi n° 470 (2014-2015), présentée par M. Pierre Jarlier et plusieurs de ses collègues, visant à instaurer des contrats territoriaux de développement rural (Mme Annick Billon, rapporteure).

Délai limite pour le dépôt des amendements (Ameli commissions) : Lundi 12 octobre 2015, à 12 heures

- Examen du rapport et du texte de la commission sur le projet de loi n° 693 (2014-2015), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine de la prévention des risques (M. Michel Raison, rapporteur).

Délai limite pour le dépôt des amendements (Ameli commissions) : Lundi 12 octobre 2015, à 12 heures

Commission des finances

Mercredi 14 octobre 2015

à 9 heures

Salle n° 131

- Contrôle budgétaire – communication de M. Maurice Vincent, rapporteur spécial, sur la société de financement local (SFIL).

- Communication de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général, sur le projet de décret d'avance, relatif au financement de dépenses urgentes, transmis pour avis à la commission, en application de l'article 13 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

à l'issue de la première réunion

Salle n° 131

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2016

- Examen du rapport de Mme Marie-France Beaufils, rapporteure spéciale, sur la mission « Remboursements et dégrèvements ».

- Examen du rapport de M. Éric Doligé, rapporteur, et élaboration du texte de la commission sur le projet de loi n° 651 (2014-2015) autorisant l'approbation de l'accord multilatéral entre autorités compétentes concernant l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers.

à 11 heures

Salle Médicis

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2° de la LOLF sur le Crédit immobilier de France.

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Mardi 13 octobre 2015

à 16 h 30

Salle Clemenceau

Captation vidéo

- Audition commune, avec la commission des affaires étrangères et le « groupe de liaison, de réflexion, de vigilance et de solidarité avec les Chrétiens d'Orient », de M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur, sur la situation des réfugiés syriens et irakiens.

Mercredi 14 octobre 2015

à 8 h 30

Salle n° 216

- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 10 (2015 2016), présentée par M. Pierre-Yves Collombat et plusieurs de ses collègues relative à la protection des forêts contre l'incendie dans les départements sensibles.

- Examen du rapport de M. François Zocchetto et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 437 (2014 2015), présentée par Mme Catherine Troendlé et plusieurs de ses collègues visant à rendre effective l'interdiction d'exercer une activité professionnelle ou bénévole impliquant un contact avec des mineurs lorsqu'une personne a été condamnée pour des agressions sexuelles sur mineur.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au : Lundi 12 octobre 2015, à 12 heures

- Examen du rapport de M. Christophe-André Frassa et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 376 (2014 2015), adoptée par l'Assemblée nationale, relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au : Lundi 12 octobre 2015, à 12 heures

- Examen, en deuxième lecture, du rapport de M. François Pillet et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 517 (2014 2015), modifiée par l'Assemblée nationale, tendant à clarifier la procédure de signalement de situations de maltraitance par les professionnels de santé.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au Lundi 12 octobre 2015, à 12 heures

- Examen du rapport de M. Philippe Bas sur le projet de loi constitutionnelle n° 662 (2014 2015) autorisant la ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

à 12 h 30

Salle Clemenceau

Ouverte au public – Captation vidéo

Texte examiné conformément à la procédure d'examen en commission (article 47 ter du Règlement)

- Examen , en deuxième lecture, du rapport de M. Mathieu Darnaud et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi organique n° 518 (2014 2015), modifiée par l'Assemblée nationale, portant diverses dispositions relatives à la collectivité de Saint-Barthélemy.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au Lundi 12 octobre 2015, à 12 heures

Commission des affaires européennes

Jeudi 15 octobre 2015

à 8 h 30

Salle A120

à 8 h 30 :

- Audition de M. György Karolyi, ambassadeur de Hongrie en France.

à 9 h 30 :

- Programme « Mieux légiférer » : rapport d'information, proposition de résolution européenne et avis politique de MM. Jean Bizet et Simon Sutour.

Commission spéciale sur la lutte contre le système prostitutionnel

Mercredi 14 octobre 2015

à 14 heures

Salle A120

- Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion sur la proposition de loi

visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées.

- Examen des amendements éventuels sur le texte n° 38 (2015 2016) de la commission sur la proposition de loi n° 519 (2014 2015), adoptée par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées (rapporteur : Mme Michelle Meunier).

Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques

Mardi 13 octobre 2015

à 9 heures

Salle Lamartine – Assemblée nationale

- Audition publique, ouverte à la presse, sur « Les ressources génétiques végétales, de l'amélioration à la conservation des espèces : le modèle français ».